



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Daniela Mesquita De Franco Ribeiro

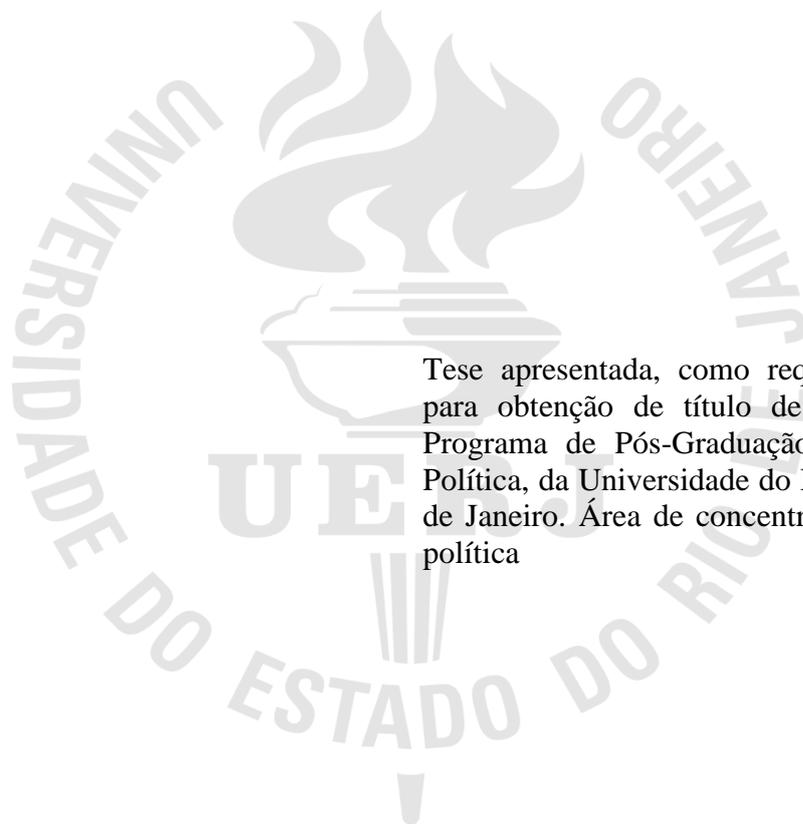
**Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais:
o caso do CDES**

Rio de Janeiro

2015

Daniela Mesquita De Franco Ribeiro

**Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais:
o caso do CDES**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção de título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência política

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS

R484 Ribeiro, Daniela Mesquita De Franco.
Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais : o caso do CDES / Daniela Mesquita De Franco Ribeiro. – 2015.
247 f.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi.

Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Desenvolvimento econômico – Teses. 2. Brasil. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – Teses. 3. Desenvolvimento econômico e social– Teses. I. Boschi, Renato Raul. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 330.34

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Daniela Mesquita De Franco Ribeiro

**Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais:
o caso do CDES**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção de título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência política.

Aprovada em 18 de setembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^ª. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fabiano Santos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes

Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Ignácio Godinho Delgado

Universidade Federal de Juiz de Fora

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

Para Ca e meus pais.

AGRADECIMENTOS

Esta tese foi elaborada em várias etapas e, portanto, os meus sinceros agradecimentos são para muitos. Tudo começou quando já interessada no tema dos conselhos de políticas públicas no Brasil, enquanto pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), me intriguei com o CDES durante uma pesquisa sobre o PAC. Afinal que Conselho era aquele que reunia pessoas tão diferentes em torno de uma proposta tão ousada? Ainda antes de ingressar no doutorado, comecei a estudar o Conselho como bolsista do Clacso, o que viabilizou uma primeira aproximação com o tema e os primeiros contatos com gestores responsáveis por atuar na estruturação do CDES. No âmbito desta pesquisa, foram realizadas as primeiras entrevistas, ainda em 2009, e foi elaborado um relatório de pesquisa que explorava os primeiros anos do Conselho, bem como realizava estudo preliminar da trajetória de interações entre Estado e sociedade no Brasil. Nesse ano, iniciando o doutorado como bolsista do CNPq, tendo como objeto o mesmo tema, a pesquisa prosseguiu com trabalhos e debates sobre a arena em diversos encontros e congressos. Entre 2011 e 2014, quanto atuei como gestora pública na Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, concentrei-me na organização de um dossiê sobre o CDES dos anos de 2003 a 2014. A pesquisa se encerrou com um conjunto de seis entrevistas realizadas no início de 2015 que contemplaram dois dos conselheiros mais atuantes na história do CDES e uma assessora do presidente Lula com ativa atuação na concepção do Conselho.

Primeiramente, agradeço ao professor Renato Boschi por me apresentar, por meio de suas aulas e trabalhos, a literatura e a perspectiva analítica que embasam esta tese, bem como pelos inúmeros debates propiciados por seus laboratórios sobre desenvolvimento. Agradeço muitíssimo a oportunidade e a confiança.

Agradeço especialmente à professora Maria Regina Soares de Lima pelo aprendizado proporcionado por suas aulas e pela experiência no OPSA, essencial para minha formação. Aproveito para mencionar e agradecer a convivência com todos os colegas do OPSA entre 2008 e 2010, período em que tive o prazer de integrar esse grupo.

Ainda entre os professores da casa, agradeço imensamente ao professor Cesar Guimaraes, pelo trabalho de pesquisa, aulas, conversas e Seminário de Tese. Muito obrigada também a todos os funcionários do IESP, especialmente à Cris.

Agradeço ainda aos professores, Fabiano Santos e Vanda Costa, que participaram da qualificação do projeto de pesquisa, oferecendo valiosas contribuições. Muito obrigada também aos professores que aceitaram o convite para integrar a banca e comentar este trabalho: Eduardo Gomes, Ignácio Delgado e, novamente, Fabiano Santos e Maria Regina Soares de Lima.

Agradeço ao Clacso e ao CNPq pelo financiamento das pesquisas, bem como à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, que concedeu a licença para a finalização da tese.

Muito obrigada a todos os entrevistados. Entre eles, merece menção especial Jackson De Toni, que, além de me receber para uma longa conversa, gentilmente cedeu as entrevistas realizadas para sua tese de doutoramento na UnB sobre um conselho análogo ao CDES, o CNDI. Pela ajuda nessa fase, agradeço ainda a Mirela de Carvalho, Paula Albuquerque Mello Leal, Ricardo Henriques e Thiago Melamed de Menezes.

Agradeço às amigas, de trajetória acadêmica e de vida, Barbara Lamas, parceira em vários trabalhos, e Regina Kfuri, presença e apoio essenciais. Também companheiras de OPSA, agradeço a Julia Sant'anna e Tatiana Teixeira pelas trocas e aprendizado. Pela amizade e por todo o carinho nessa caminhada, agradeço muito a Andressa Zuccheratte; Clarice Paiva; Carolina Tomaz; Juliana Leitão, Mirela de Carvalho (novamente) e Renata Magioli. Muito obrigada a todas vocês pelos cafés, chopes, encontros e conversas, e, principalmente, por não desistirem de mim nessa fase de enclausuramento.

Muito obrigada aos meus pais e irmãos pelo amor e apoio. Ao Lelo e à Anna agradeço também por cada momento de brincadeiras e risadas junto com o pequeno Oliver.

Agradeço, finalmente, ao Seu Gomes e à Nika e, sobretudo, à Carina Borgatti pela inspiração e cumplicidade que fizeram da elaboração desta tese um processo de muito amor.

O Tempo só anda de ida.
A gente nasce, cresce, envelhece e morre.
Pra não morrer
É só amarrar o Tempo no Poste.
Eis a ciência da poesia:
Amarrar o Tempo no Poste!

Manoel de Barros

RESUMO

RIBEIRO, D.M.F. *Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES*. 2015. 247 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O CDES foi criado para cumprir um papel tanto propositivo como articulador de um projeto de desenvolvimento por meio do diálogo social. Se assim o fizesse, o CDES viabilizaria interações estratégicas para o desenvolvimento e poderia se conformar como uma vantagem institucional. A tese investiga se o Conselho desempenhou este papel na economia política brasileira ao longo dos oito anos do governo Lula por meio da análise de dimensões contextuais e do aprendizado institucional. Observa-se que, desde a sua criação, em 2003, até o final do segundo governo Lula, o CDES foi uma importante arena de diálogo sobre o desenvolvimento, apresentando oscilações significativas quanto à intensidade e à forma de debate ao longo do tempo. Na análise de cada fase do CDES – a criação e a estruturação, no primeiro mandato de Lula, e o fortalecimento institucional com interações estratégicas intermitentes no segundo –, é possível notar as nuances pautadas pelo contexto político e econômico e pelo processo de amadurecimento institucional. Na criação (2002-2004), em um contexto de frágil governabilidade do primeiro governo de esquerda eleito no Brasil, destaca-se a preocupação com a difusão da cultura de concertação, a ânsia por maior dinamicidade institucional por parte dos conselheiros e a aglutinação de atores-chave da nova coalização. O período seguinte (2005-2006), de estruturação do Conselho, deu-se em uma conjuntura política delicada. Apesar das dificuldades, foi um período de amadurecimento institucional, com aprofundamento do diagnóstico sobre a necessidade de um plano comum para o desenvolvimento. Na terceira fase (2007-2010), no segundo governo Lula, as ideias gestadas no interior do CDES ganharam mais dinamicidade, com maior alcance externo e com o fluxo de mão dupla entre governo e conselheiros se ampliando para as demais áreas do governo. Essa fase do Conselho se deu no contexto de mudança estratégica do PT na composição de sua base aliada e foi marcada por um forte adensamento das atividades e por interações estratégicas profícuas durante a crise de 2008. Destaca-se como principal legado do CDES a mudança de perspectiva dos conselheiros quanto à importância do direcionamento do debate para questões nacionais e não setoriais.

Palavras-chave: Interações Estratégicas. Vantagem Institucional. Desenvolvimento. CDES.

Diálogo. Concertação.

ABSTRACT

RIBEIRO, D.M.F. *Strategic interactions for the development and institutional advantages: the case of CDES*. 2015. 247 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The CDES was designed to play a purposeful and articulation role for a development project through social dialogue. Doing so, CDES would make possible strategic interactions for development and could be settled as an institutional advantage. The thesis investigates whether the Council has played this role in Brazilian political economy over the eight years of the Lula government by analyzing contextual dimensions and institutional learning. It is observed that since its creation in 2003 until the end of the second Lula government, CDES has been an important arena for dialogue on development and showed significant fluctuations in intensity and form of debate over the years. It is possible to note the nuances guided by political and economic context and the institutional maturing process, in the analysis of each phase of CDES – the creation and structuring, in Lula's first term, and institutional strengthening with intermittent strategic interactions in the second. At the stage of the beginning (2002-2004) there is concern about the spread of the culture of consultation, the need for greater institutional dynamics by the participants and the articulation of key players of the new coalition, in a context of weak governance of the first left-wing government elected in Brazil. The following period (2005-2006), the structuring of the Council took place in a delicate political situation. Despite the difficulties, it was a period of institutional maturity, deepening the diagnosis of the importance of a common plan for development. In the third phase (2007-2010), in Lula's second term, the ideas gestated in CDES gained more dynamism with the two-way flow between the government and participants expanding to other areas of government. This Council's phase took place in a changing context of PT's strategy of the composition of its governing coalition and was characterized by a strong intensification of the activities and for fruitful strategic interactions during the 2008 crisis. Despite the coordination unprecedented and visibility in government in 2009, there was a rapid dismantling of the established dynamic during 2010. It is pointed out as the main legacy of the CDES the change in perspective of the participants about the importance of directing the debate to national issue in spite of sectoral ones.

Keywords: Strategic interactions. Institutional advantage. Development. CDES. Dialogue. Concertation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACRISSUL	Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul
AICESIS	Associação Internacional dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ANC	Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento
ANCAB	Associação Nacional das Empresas Concessionárias de Aeroportos Brasileiros
ANCEABRA	Associação Nacional dos Coletivos de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros
AND	Agenda Nacional para o Desenvolvimento
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção -
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CESE	Comitê Econômico e Social Europeu
CIEE	Centro de Integração Empresa Escola
CIVES	Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSeg	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPERAGIR	Cooperativa de Agentes Ambientais
COPOM	Comitê de Política Monetária

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSB	Central dos Sindicatos Brasileiros
CSP	Central Sindical de
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (<i>United Nations Economic and Social Council</i>)
EED	Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIEB	Federação das Indústrias da Bahia
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GACE	Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica
GT	Grupos de Trabalho
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
INAE	Instituição: Instituto Nacional de Altos Estudos
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INESC	Instituto de Estudos Socioeconomicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISTS	Instituto São Paulo Sustentável
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras

OE	Observatório da Equidade
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista Nacional
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partidos dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Secom	Secretaria de Comunicação Social
SEDES	Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
SIMPI	Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo
SIMPI	Sindicato da Micro e Pequena Indústria
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
TCU	Tribunal de Contas da União
UBC	União Brasileira de Cegos
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
UNISOL	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social

VoC

Variedades de Capitalismo (*Varieties of Capitalism*)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Análise institucional – VoC e mudanças graduais	49
Figura 2 – Dimensões dos tipos de parceria	95
Figura 3 – Experiências de diálogo por tipo de parceria	96
Figura 4 – Agenda Nacional para o Desenvolvimento do CDES - 2005	167

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de ministérios com representação no CDES (*)	100
Gráfico 2 – Evolução da participação por setor no CDES (2003-2010)	101
Gráfico 3 – Total de conselheiros do CDES por setor	102
Gráfico 4 – Núcleo duro do CDES por setor em 2010.....	103
Gráfico 5 – Representações estáveis no CDES por setor (2003-2010).....	104
Gráfico 6 – Evolução da popularidade do Presidente Lula por ano	133
Gráfico 7 – Composição do CDES por setor em 2003.....	136
Gráfico 8 – Evolução do número de ministros por governo (*).....	152
Gráfico 9 – Percentual de ministros de esquerda (1946-2008)	153
Gráfico 10 – Evolução do número de ministros por setor – sindical e patronal.....	155
Gráfico 11 – Evolução do percentual de ministros por setor – sindical e patronal (*)	156
Gráfico 12 – Evolução da popularidade do Presidente Lula por ano em % (*)	158
Gráfico 13 – Composição do CDES por setor (2005-2006).....	161
Gráfico 14 – Evolução das presenças nos Plenos do CDES 2003 a 2006 Geral.....	171
Gráfico 15 – Percentual de ministros por partido (*)	175
Gráfico 16 – Evolução do salário mínimo com percentuais de aumento real (*)	176
Gráfico 17 – Evolução da popularidade do Presidente Lula por ano em % (*)	179
Gráfico 18 – Composição do CDES (2007-2008).....	181
Gráfico 19 – Composição do CDES por setor (2009-2010).....	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos ideais de VoC	29
Quadro 2 – Concertações Europeias – Segunda Geração.....	103
Quadro 3 – Núcleo duro do CDES – 2003 a 2010	103
Quadro 4 – Secretários Executivos do CDES – 2003-2010	107
Quadro 5 – Grupos temáticos do CDES – 2003-2010	111
Quadro 6 – Documentos de orientação estratégica – 2003-2010	114
Quadro 7 – Estrutura da SEDES em 2009.....	116
Quadro 8 – Conselhos CESALC*	117
Quadro 9 – Reuniões Plenárias do CDES – 2003 e 2004.....	139
Quadro 10 – Cartas de Concertação do CDES – 2003 e 2004	140
Quadro 11 – Grupos temáticos do CDES – 2003.....	145
Quadro 12 – Matérias aprovadas do CDES - 2003	145
Quadro 13 – Reuniões Plenárias do CDES – 2005 e 2006.....	162
Quadro 14 – Matérias aprovadas do CDES – 2005 e 2006.....	163
Quadro 15 – Reuniões Plenárias do CDES – 2007 a 2010.....	189
Quadro 16 – Grupos temáticos do CDES – 2007-2010.....	191
Quadro 17 – Matérias aprovadas do CDES – 2007 a 2010.....	193
Quadro 18 – Acompanhamento da crise econômica de 2008 – CDES	202
Quadro 19 – Agenda Novo Ciclo de Desenvolvimento	219

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Avaliação do PDP por macro-metas.....	75
Tabela 2 – Reuniões Plenárias do CDES – 2003-2010	109
Tabela 3 – Matérias aprovadas do CDES – 2003-2010	115
Tabela 4 – Matérias aprovadas do CDES – 2003-2010 (%)	115
Tabela 5 – Cartas de Concertação	142

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 CAMADAS E VANTAGENS INSTITUCIONAIS NA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA: O CONTEXTO DA MUDANÇA	53
1.1 As marcas do desenvolvimentismo e da liberalização na economia política brasileira	57
1.2 O arranjo institucional para uma nova estratégia de desenvolvimento	59
1.3 Tecendo interações estratégicas para o desenvolvimento: do corporativismo estatal ao societal	78
2 O APRENDIZADO INSTITUCIONAL: EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E POSSIBILIDADES DE INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS VIA CDES	89
2.1 Concertação social europeia e parcerias latino-americanas: construindo dimensões de análise	90
2.2 Aprendizado institucional: dimensões de análise do CDES	98
2.2.1 <u>Composição</u>	99
2.2.2 <u>Lugar institucional</u>	107
2.2.3 <u>Mecanismos de funcionamento</u>	108
2.2.4 <u>Produtos</u>	113
2.2.5 <u>A SEDES</u>	115
2.2.6 <u>Difusão nacional e internacional</u>	117
3 PRIMEIRO GOVERNO LULA: DA CONCERTAÇÃO À NEGOCIAÇÃO	119
3.1 O sonho da concertação (2002-2004)	119
3.1.1 <u>Eleições, aproximações e expectativas: o rumo da mudança</u>	119
3.1.2 <u>Dissensos e propostas de unidade estratégica na nova arena</u>	134
3.2 A negociação possível (2005-2006)	149
3.2.1 <u>Crise política e recomposição: de volta às bases ou ampliação da coalizão?</u>	149
3.2.2 <u>Interações profícuas e o pacto não pactuado</u>	160

4	SEGUNDO GOVERNO LULA: INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS INTERMITENTES	174
4.1	Planejamento e articulação para crescimento com equidade	174
4.2	Avanços da dinâmica institucional na nova estratégia de desenvolvimento	180
4.3	Interações estratégicas na crise internacional de 2008	198
	CONCLUSÃO	221
	REFERÊNCIAS	226
	APÊNDICE A – Lista de Conselheiros do CDES entre 2003 e 2010	242
	APÊNDICE B – Lista de entrevistados e de entrevistas cedidas por ordem alfabética	247

INTRODUÇÃO

A estratégia que conduz a esse desenvolvimento que interessa ao conjunto da sociedade é a do que chamei de desenvolvimento autêntico. É **desenvolvimento quando o crescimento cria emprego, distribui a renda, melhora o perfil da estrutura social**. Teria que abranger amplamente essa área de modificação qualitativa da oferta de fatores. Há uma discrepância muito grande, no Brasil de hoje, entre potencialidades e efetividades ou realizações, pois muitos recursos não são usados. **Somos uma economia que tem uma enorme capacidade potencial de oferta e uma enorme demanda reprimida. Para sair dessa enrascada tem que ter o Estado articulado com a classe empresarial**. Com planos de obras públicas, de investimentos e o empresariado disposto a aceitar riscos. Mas nesse caso é pouca economia e muita coragem política...

Mando a seguinte mensagem para os participantes da Mesa-Redonda “Diálogo Social, uma Alavanca para o Desenvolvimento”: é preciso guardar fé e confiança no Brasil, é preciso ser otimista. Talvez muitas pessoas na plateia estejam a pensar que a situação presente seja definitiva. Ela não é. O Brasil tem enormes possibilidades, tem uma sociedade muito maleável e que aceita muitos sacrifícios. Por isso, em primeiro lugar deve estar a confiança no Brasil. Em segundo, privilegiemos o social como a variável mais importante. **Temos que fazer política séria, estabelecer compromissos e assumi-los para que o futuro, no Brasil, seja o que nós queremos. É isso que falta hoje em dia...**

Temos que ter coragem política. Coragem política é um fenômeno social que decorre do estado da sociedade. Ter coragem política na ditadura é uma coisa. Outra, muito diferente, é ter coragem política na complexa e instável realidade em que vivemos. Considero fundamental que a coragem política seja posta a serviço das autênticas causas do povo brasileiro.

Celso Furtado, 2004 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2010b)

A declaração de Celso Furtado, poucos meses antes de seu falecimento, em entrevista ao então Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Jaques Wagner¹, nos remete a uma questão cara à trajetória brasileira: os desafios para gerar desenvolvimento socioeconômico ou, nas palavras de Furtado, a estratégia para conduzir a um desenvolvimento que interesse ao conjunto da sociedade, com emprego, distribuição de renda e mudança na estrutura social. A entrevista foi exibida em vídeo e foi “fio condutor” de evento realizado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), intitulado “Diálogo social, alavanca para o desenvolvimento”. O debate contou com a participação de parcela significativa do empresariado nacional, representantes do mundo do trabalho e de movimentos sociais (conselheiros do CDES), bem como dirigentes das principais pastas do governo, membros de Conselhos Econômicos de outros países e estudiosos e especialistas do tema². As palavras de um dos autores mais importantes do

¹ Concedida em 20 de Julho de 2004.

² Entre os conselheiros que participaram como debatedores estavam o então conselheiro, Luis Marinho, da CUT, o empresário Eugênio Staub, o professor da Unicamp Luiz Gonzaga Belluzzo. As pastas representadas foram Casa Civil,

desenvolvimentismo direcionadas a um público tão variado e, ao mesmo tempo, notável, são emblemáticas da ampliação do debate sobre os caminhos para o desenvolvimento no Brasil, após mais de uma década de contundente defesa da abertura de mercado e da propagação da ideia de ausência de alternativas para alavancar o desenvolvimento frente às implacáveis forças da globalização.

São muitas as questões que podem ser levantadas a partir do depoimento de Furtado: Como gerar desenvolvimento? Se ele depende de “coragem política”, que é “um fenômeno social que decorre do estado da sociedade”, como viabilizar esse fenômeno? É possível produzir este “estado da sociedade”? Como? Qual seria a articulação necessária para tanto? Se por um lado, o debate é pautado, em parte, pelo resgate do ideário desenvolvimentista e alguns desafios do Brasil da década de 1970 coincidem com os do Brasil dos anos 2000, por outro, as características sociais, políticas e econômicas são muito diferentes daquelas que modelaram o nacional-desenvolvimentismo. Por isso, antes de tratar do objeto central desta tese – o papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) no governo Lula (2003-2010) – procuramos responder ao seguinte questionamento: como o Brasil enfrentou as questões levantadas acima durante o governo Lula (2003-2010)? Ao destacar a importância da articulação do Estado com a classe empresarial e a necessidade de assumir compromissos e de priorizar o social, Furtado resume pontos centrais perseguidos neste trabalho.

Partimos dos pressupostos de que é possível criar um ambiente propício à “coragem política” mencionada por Furtado e de que articulação entre ideias e interesses dos mais diversos setores da sociedade para construção de pacto social pode até não levar a um consenso duradouro, mas pode gerar *interações estratégicas para o desenvolvimento*. Nesse sentido, a criação de instâncias que promovam esta interação – como é o caso do CDES – seriam *vantagens institucionais* em prol do desenvolvimento. Este e outros conceitos serão abordados a seguir nesta introdução, que apresenta as premissas teóricas e o quadro analítico da tese em duas partes: (i) em notas teórico-metodológicas, desenha-se marco analítico por meio da revisão crítica da literatura de variedades de capitalismo e da discussão sobre o papel do Estado e mudanças institucionais para o desenvolvimento, (ii) em seguida, apresenta-se o

Segurança Institucional, Aquicultura e Pesca, Relações Exteriores e Meio Ambiente. Já os representantes internacionais de conselhos correlatos foram Dra. Maria João Rodrigues, Assessora da Presidência da União Europeia, com ampla experiência em diálogo social (Consenso de Lisboa); de Roger Briesch, Presidente do Conselho Econômico Europeu, e de Julian Arizza, Vice-presidente do Conselho Econômico e Social Espanhol. Finalmente, entre outros debatedores especialistas em desenvolvimento estavam o então professor da Unicamp Luciano Coutinho e o economista da Cepal Ricardo Bielschowsky (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005c, p. 5).

problema de pesquisa por meio da delimitação das hipóteses que guiam a análise, do registro da metodologia utilizada e da estrutura de capítulos na qual esta tese se organiza. Antes, contudo, cabe uma breve apresentação de nosso objeto de estudo: o CDES.

Longe dos holofotes da grande mídia, o CDES foi uma peça importante no debate sobre desenvolvimento ao longo dos oito anos do governo Lula e, pode-se dizer que, oscilando quanto ao protagonismo assumido, foi uma espécie de termômetro do direcionamento das políticas governamentais para o desenvolvimento. Criado em 2003, como órgão de assessoramento à Presidência da República, o CDES deveria cumprir o audacioso objetivo de contribuir para a construção de um projeto de desenvolvimento para o país. A finalidade deveria se dar por meio da interlocução entre diversos setores da sociedade. Para tanto, a sua composição previa a participação de ministros de Estado, por parte do governo, e de 90 representantes da sociedade – conselheiros – entre empresários, trabalhadores e outros (lideranças de movimentos sociais, acadêmicos etc).

Diante da função estratégica que o CDES se propunha a desempenhar consideramos essencial que o papel da arena seja posto em perspectiva ao longo de todo o período analisado. Por um lado, trata-se de uma proposta inovadora, uma vez que, os padrões corporativistas pregressos de interação no Brasil apresentavam uma representação categórica de setores demarcados da sociedade e, portanto, não viabilizaram o debate de setores diversificados – muitas vezes antagonistas – sobre políticas de desenvolvimento de longo prazo. Por outro lado, a sua criação, tendo principalmente o modelo europeu como referência, com o envolvimento de atores importantes, não é garantia de efetividade nem de prolongamento no tempo.

A interpretação de que o CDES pode representar um avanço institucional na coordenação de políticas para o desenvolvimento não é consensual entre os estudos que analisam a nova arena. As análises acerca da instância assumem diversas perspectivas que não necessariamente consideram o seu caráter estratégico no sentido de viabilizar uma interação entre setores da sociedade até então inexistente. Incluindo esta perspectiva, identificamos três principais linhas interpretativas entre os estudos que tratam do Conselho que, em alguns casos, dialogam entre si: (i) de cooptação da sociedade pelo Estado, (ii) da democratização das estruturas do Estado por meio da ampliação da participação social, e (iii) de coordenação de posições e interesses divergentes em prol da elaboração de um plano comum de desenvolvimento.

A primeira considera que o CDES não romperia com a reprodução de padrões de dominação progressos e, portanto, haveria cooptação pelo Estado. Nessa chave, o CDES seria ora um sinal do resgate de um padrão de interação entre Estado e sociedade anterior – corporativismo estatal (SOARES; RIBEIRO, 2009; VIANNA, L. W., 2008) – ora mais uma estrutura de perpetuação da hegemonia da classe dominante – de “envolvimento político-ideológico das classes subalternas frente ao capital” (GUIOT, 2011). Para Werneck Vianna, o Conselho despolitizaria “a resolução dos conflitos em favor da negociação entre grupos de interesses”, ao cumprir “as funções de câmara corporativa a mediar as relações entre o Estado e a sociedade civil organizada” e reforçar “as possibilidades de ultrapassagem da representação política”. Na mesma linha, Soares e Ribeiro analisam o CDES como “um enclave de representação corporativa no âmbito de um modelo típico de democracia liberal”, ou seja, como parte de “modelo de representação mista (liberal-parlamentar e corporativa)” que se revela como problemático, uma vez que expressa dificuldade em “identificar quais são os segmentos sociais e as associações civis dignos de representação corporativa” (SOARES; RIBEIRO, 2009).

Outra perspectiva, talvez a mais recorrente, aproxima-se da corrente participacionista, considerando que o Conselho seria um elemento chave no fortalecimento da democracia (BRUXEL, 2005; COSTA, 2006; FLEURY, 2003, 2006, 2011; GONZÁLEZ, 2008; KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005, 2007, 2011; VIZEU; BIN, 2008). Nessa linha, há um foco na questão da ampliação da participação política frente à crise de representatividade de sistemas democráticos e na discussão sobre a legitimidade da representação nestas arenas e sua relação com o sistema político. De acordo com esta perspectiva, o CDES seria um instrumento de legitimação e fortalecimento democrático, uma conquista interpretada no âmbito da proliferação de conselhos nacionais e no fortalecimento dos conselhos gestores de políticas públicas. Nessa linha, Vizeu e Bin analisam com base em uma leitura crítica da prática da democracia moderna argumentando que “apesar de certos procedimentos da democracia deliberativa, é recorrente a orientação estratégica” (VIZEU; BIN, 2008). Kunrath argumenta que o CDES estaria no rol de instituições que aprofundam a democracia e, ao comparar o CDES com o Conselho de Desenvolvimento Espanhol, o analisa como “complemento às instituições clássicas da democracia representativa liberal, com o objetivo de respaldar as ações dos governos e/ou dos Estados, atribuindo-lhes maior grau de legitimidade.” (KUNRATH, 2011).

A terceira veia interpretativa analisa o CDES dentro da perspectiva de construção de projetos comuns para o desenvolvimento via coordenação ideais, conflitos e interesses

(BOSCHI, R., 2007, 2010a; COSTA, 2006, 2008; DE TONI, 2013; DINIZ, 2005; TAPIA, J., 2007). Nessa linha, inserem-se trabalhos comparativos de capacidades estatais (GOMES, [S.d.] no prelo), outros que tratam o CDES no bojo da configuração de novos arranjos institucionais para o desenvolvimento (BOSCHI, R., 2007, 2010a; DE TONI, 2013; DINIZ, 2005) e, ainda, os que analisam detidamente a nova instituição (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010; COSTA, 2008; RIBEIRO, 2010a, b; TAPIA, J., 2007). Boschi e Diniz, por exemplo, se referem à nova instituição para consubstanciar a análise de outros objetos de estudo: corporativismo societal, recuperação das capacidades estatais no Brasil e formação de uma nova coalizão para o desenvolvimento, respectivamente. (BOSCHI, R., 2007, 2010a; DINIZ, 2005). Costa e Tapia realizaram trabalhos sobre o CDES – lançando mão de preocupações muitas vezes coincidentes com as que guiam este trabalho –, mas abordam as fases iniciais da institucionalização do Conselho³ (COSTA, 2008; TAPIA, J., 2007).

Esta tese dialoga diretamente com a terceira perspectiva incorporando interpretações das demais linhas como elementos contextuais de análise. Ou seja, o passado do corporativismo estatal (1930-1980) é interpretado como parte da trajetória histórica, com instituições e interações entre Estado e sociedade específicas que contribuíram para o ambiente institucional do período analisado (2003-2010), assim como, no período mais recente (1980-2000), a pulverização das interações entre Estado e sociedade e a democratização do Estado o fizeram. A discussão sobre a democratização das estruturas do Estado também é absorvida como um elemento analítico contextual para explorar a atuação do Conselho enquanto instituição passível de promover a coordenação estratégica e a solução negociada dos problemas econômicos e sociais. Incorpora-se, dessa forma, a interpretação do CDES enquanto um exemplo de instância que amplia a participação da sociedade no desenho e na elaboração de políticas públicas na explicação do fortalecimento das capacidades estatais para o desenvolvimento. Essa interpretação se dará a partir dos eixos teóricos que exploraremos a seguir.

³ A primeira autora avalia o processo de criação das cartas de concertação que delimitam as bases de atuação da nova instituição. Tapia, por sua vez, estuda um segundo momento do CDES, que coincide com o processo de negociação da Agenda Nacional para o desenvolvimento (AND).

Notas teórico-metodológicas: revisão crítica da literatura e quadro analítico

Desenvolvimento, interações estratégicas e vantagens institucionais

Há muito, as mais diversas perspectivas teóricas procuram responder a questão de como gerar desenvolvimento e qual a interação econômica, política e social envolvida nesse processo. Com intuito de construir um quadro analítico lançamos mão de estudos do campo da economia política combinados com importantes referenciais da ciência política. No âmbito da economia política, exploramos uma ampla gama de estudos que analisam os países que se tornaram desenvolvidos (CHANG, 2002, 2007; HALL, P. A.; SOSKICE, 2004; HALL, P. A.; THELEN, 2009; HALL, P.; SOSKICE, 2001; REINERT, 2007), com atenção especial à literatura de Variedade de Capitalismo (VoC). Eixo estruturante da pesquisa, essa abordagem investiga diferenças e similaridades institucionais dos países desenvolvidos, analisando as interações estratégicas no comportamento dos atores econômicos (AMABLE, 2003; COATES, 2005; CROUCH, 2004; HALL, P.; SOSKICE, 2001; SCHMIDT, 2002). Entretanto, como esta linha teórica se dedica especialmente à perspectiva das empresas, sugerimos agregar à análise outros atores relevantes, como Estado – problematização que já foi realizada por diversos trabalhos recentemente (BOSCHI, R., 2010b, 2012; BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012; BOSCHI, R. R., 2011; COATES, 2005; CONDÉ, 2009; DELGADO, I., 2008; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010; DINIZ, 2011; SCHMIDT, 2002). Para incorporar esta perspectiva à análise, dialogamos com abordagens que discutem o papel e o funcionamento do Estado (EVANS, 1997; EVANS; WOLFSON, 1996; KOHLI, 2004; LANGE; RUESCHEMEYER, 2005), bem como com linha institucionalista que aborda especialmente o processo de mudanças das instituições (AMABLE, 2003; HALL, P. A.; TAYLOR, 2003; HALL, P. A.; THELEN, 2009; JACKSON; DEEG, 2008; PIERSON, 2004; PIERSON; SKOCPOL, 2002; STREECK; THELEN, 2005), não excluindo da análise interesses e ideias (PALIER; SUREL, 2005; TAPIA, J. R.; GOMES, 2008).

Antes, contudo, de avançar no quadro que guia esta tese, cabe delimitar o conceito de desenvolvimento do qual partimos. Na linha da definição sugerida por Renato Boschi e Flávio Gaitán, que descreveram desenvolvimento como “um conceito polissêmico”, consideramos que o fenômeno não seria composto somente pela dimensão econômica, mas também pela social, política e ambiental. Inspirados por Furtado os autores explicam que “seu significado tem mudado ao longo do tempo, desde os primeiros estudos sobre fatores de produção e

causas do atraso até as contribuições das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável”(BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012, p. 1)⁴:

[...] entendemos desenvolvimento socioeconômico como uma **dinâmica** de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo a geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem estar ligados a direitos de cidadania. Nesse sentido, desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do **processo** de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da dimensão da sustentabilidade articulando metas de curto prazo a uma perspectiva de longo prazo através de uma preocupação com os recursos naturais e proteção do meio ambiente. A política é um componente central nesta dinâmica, que não se esgota na consecução de crescimento econômico, tanto em termos de **processos**, quanto em termos de instituições voltadas a esses objetivos. Assim entendido, desenvolvimento é um **processo** de ordem interna que está estreitamente ligado ao surgimento e consolidação de Estados com capacidades de intervir na economia e a sociedade. Além disso, um aspecto central da noção que aqui empregamos é o fato de que desenvolvimento envolve simultaneamente **processos** internos e alterações o poder relativo dos países na esfera internacional. (BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012, p. 1)

Ao tomar este conceito como ponto de partida, que entende desenvolvimento como um *processo* dinâmico e complexo, inferimos uma série de pressupostos que, para integrar o quadro de análise desta tese, precisam ser circunscritos teoricamente. Os principais derivam da distinção entre o caráter interno – estreitamente ligado ao surgimento e consolidação de Estados – e externo – poder relativo no cenário internacional – do desenvolvimento. Para explorar esses aspectos, partimos de dois conceitos da literatura de VoC: as *interações estratégicas* e as *vantagens institucionais*. Em resumo, as primeiras dizem respeito às respostas exitosas das economias de mercado aos problemas de coordenação entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento. Já as segundas se referem ao posicionamento internacional que arranjos institucionais construídos para enfrentar os problemas de coordenação alçaram o país. Se a interação estratégica é central para resultados políticos e econômicos, as instituições mais importantes para distinguir uma política econômica da outra seriam aquelas que condicionam essa interação. É nesse sentido que, para além das interações entre os atores, as instituições e as combinações entre elas – *complementaridades institucionais e as vantagens* delas advindas – são peças-chave do quadro analítico proposto.

Em trabalho precursor, Peter Hall e David Soskice, tendo como ponto de partida dois tipos ideais – economias coordenadas de mercado (CMEs) e economias liberais de mercado

⁴ Em trabalho para workshop “Capacidades Estatais para o Desenvolvimento: Vantagens Institucionais Comparativas em Países Emergentes” realizado no âmbito da pesquisa INCT/IPEA. O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED – é uma rede que reúne professores e pesquisadores de seis instituições de ensino e pesquisa: Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Estadual de Campinas.

(LMEs) – nos fornecem uma valiosa contribuição na discussão sobre os arranjos institucionais afeitos ao desenvolvimento e as interações estratégicas envolvidas nesse processo (HALL, P.; SOSKICE, 2001). Da perspectiva da empresa, o arcabouço teórico baseia-se nos aspectos relacionais dos problemas de coordenação que envolvem uma ampla gama de atores⁵ e são tratados de maneira diferente por cada país. Em outras palavras, são variadas as soluções de cada país para os problemas de coordenação que são resumidos pelos autores em: (i) relações industriais que abarcam trabalhadores, sindicatos e outros empregadores, (ii) treinamento vocacional e a educação que determinam as habilidades da força de trabalho, (iii) governança corporativa concernente ao financiamento e segurança sobre retorno de investimentos, (iv) relações entre empresas de transferência de tecnologia e/ou desenvolvimento e pesquisa colaborativa, e (v) seleção de trabalhadores com as competências requisitadas dispostos a colaborar para avanço dos objetivos da empresa (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 7).

Os casos observados como tipos ideais das LME e CME, EUA e Alemanha, respectivamente, são polos opostos de um espectro ao longo do qual as diversas economias de mercado podem ser dispostas e o tipo de interação, envolvendo empresas e demais atores, varia sistematicamente. Nas economias de mercado liberais, as empresas tendem a coordenar suas atividades por meio de arranjos de mercado competitivos e hierárquicos, um sistema legal sustenta contratos completos e formais e instituições de mercado induzem à alta efetividade na coordenação de esforços de atores econômicos. As economias de mercado coordenadas, por sua vez, dependem mais fortemente de relações não-mercadológicas para coordenação dos esforços. Em oposição ao contexto de competição, esse modo de coordenação tende a ter contratações relacionais e incompletas, com uma rede de monitoramento baseada na confiança e na colaboração. Nesse tipo de economia de mercado, a coordenação é resultado de *interações estratégicas* entre empresas e outros atores. Para além das instituições de mercado⁶, as interações estratégicas nas economias de mercado coordenadas seriam viabilizadas por um conjunto adicional de organizações e instituições⁷ de apoio na coordenação dos seus esforços.

⁵ Segundo essa abordagem, os atores são indivíduos, empresas, grupos produtores e governos, mas o foco é na empresa como agente chave da economia capitalista.

⁶ Todas as economias capitalistas também contêm as hierarquias produtivas que as empresas constroem para resolver os problemas que não podem ser abordadas pelos mercados. Em economias de mercado liberais, estas são as principais instituições em que as empresas dependem para coordenar seus esforços (HALL, P. A.; SOSKICE, 2004, p. 9).

⁷ Baseiam-se na concepção de Ostrom (1990) que instituições são aquelas capazes de propiciar (i) a troca de informações entre os atores, (ii) o monitoramento do comportamento e (iii) a sanção da deserção do esforço cooperativo (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 10).

A pergunta que Hall e Soskice fazem é: “que tipos de organizações e instituições apoiam as estratégias de atores econômicos dessas economias?” E respondem: “Porque essas economias de mercado [coordenadas] dependem mais fortemente de formas de coordenação baseadas na interação estratégica para resolver os problemas que enfrentam, as instituições relevantes serão aquelas que lhes permitem coordenar as estratégias em um equilíbrio que dê retornos mais elevados para todos os envolvidos. Em geral, estas serão as instituições que reduzem a incerteza dos atores sobre o comportamento dos outros e permitem que eles assumam compromissos factíveis.” (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 9 tradução nossa)⁸. Os autores explicam que, geralmente, tais instituições dizem respeito a associações empresariais ou de empregadores, sindicatos fortes, redes de participação cruzada e sistemas de compartilhamento de informações e colaboração. As empresas se coordenam com essas instituições estratégicas que não são lideradas por relações de mercado por si só (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 9–10).

Hall e Soskie chamam a atenção, ainda, que o estudo das economias de mercado coordenadas os leva a destacar outro tipo de instituições, as deliberativas. Tais instâncias confeririam aos atores com potencial de cooperação a capacidade de deliberação, o que nada mais seria do que o engajamento em discussões coletivas para o alcance de acordos. As razões pelas quais tais instâncias seriam especialmente importantes são listadas pelos autores: (i) participantes podem compartilhar informações sobre seus interesses e crenças e aumentar a confiança nas estratégias que serão adotadas pelos outros atores por meio do fortalecimento do conhecimento comum do grupo e da confiança de que haverá coordenação em um equilíbrio específico; (ii) podem propiciar a construção de uma concepção de justiça distributiva ao longo do tempo e contribuir não somente para o acordo sobre a distribuição de ganhos, mas também de riscos – tendo em vista que conflitos distributivos são endêmicos nas políticas econômicas e um acordo sobre a distribuição dos ganhos é um pré-requisito para uma cooperação efetiva; (iii) a capacidade dos atores agirem estrategicamente frente a novos desafios pode aumentar. Como resumem os próprios autores, “as instituições deliberativas podem fornecer aos atores capacidades estratégicas que eles não teriam de outra forma”. Desse modo, o estudo das economias de mercado deveria estar atento à presença de instituições de deliberação, “bem como de outras instituições nas quais o intercâmbio de

⁸ O texto em língua estrangeira é: “What types of organizations and institutions support the distinctive strategies of economic actors in such economies? Because the latter rely more heavily on forms of coordination secured through strategic interaction to resolve the problems they face, the relevant institutions will be those that allow them to coordinate on equilibrium strategies that offer higher returns to all concerned. In general, these will be institutions that reduce the uncertainty actors have about the behavior of others and allow them to make credible commitments to each other.”

informações possibilitam o monitoramento e a execução de acordos”⁹ (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 11–2 tradução nossa).

Quadro 1 – Tipos ideais de VoC

	Alemanha - CME	EUA - LME
Equilíbrio	Interações estratégicas	Sistema de preços
Arranjos institucionais	Negociação, coordenação, monitoramento, contratos informais	Apoio ao livre mercado, à competitividade e ao sistema financeiro, contratos formais
Políticas	Compartilhamento de informação e cooperação entre empresas	Desregulação, propriedade intelectual e leis anti-trust
Relação das empresas com		
Outras empresas	Colaborativa	Competitiva
Estado	Conselhos	Lobby (Congresso)
Sindicatos	Cooperação	Conflitiva
Trabalhadores	Cooperação	Conflitiva
Economia mundial	Centralidade	Hegemonia
Vantagem comparativa		
Inovação	Incremental	Radical
Especialização	Manufatura	Alta tecnologia e serviços
Mercado de trabalho	Horas mais curtas, longo prazo	Integral, curto prazo
Qualificação e educação	Especializada (Empresa)	Genérica (Estado)
Negociação salarial	Nível da indústria	Nível da empresa
Sindicalização	Alta	Baixa
Desigualdade social	Baixa	Alta

Fonte: Elaboração própria (*)

(*) Baseado na literatura (DELGADO, I., 2008; HALL, P.; SOSKICE, 2001).

Hall e Soskie sustentam que as peculiaridades do quadro institucional de cada economia política geram diferenças sistemáticas na estratégia corporativa das LMEs e CMEs. Em termos práticos, como é possível observar no quadro acima, a Alemanha¹⁰, tipo ideal das CMEs, é marcada pela interação estratégica entre as empresas com compartilhamento de informações e colaboração entre elas, existência de sindicatos fortes e coordenação entre os atores via instâncias de deliberação, como conselhos, enquanto que os EUA, tipo ideal das LMEs, caracteriza-se por um forte peso de políticas para regulação da competitividade – como propriedade intelectual e leis *antitrust* –, por sindicatos fracos e por uma competição entre as empresas com conflitos regulados por meio de *lobbys* no Congresso. A análise das variações dos dois casos seria útil para avaliar outras economias de mercado:

⁹ O texto em língua estrangeira é: “[...] in short, deliberative institutions can provide the actors in a political economy with strategic capacities they would not otherwise enjoy; and we think cross-national comparison should be attentive to the presence of facilities for deliberation as well as institutions that provide for the exchange of information in other forms, monitoring, and the enforcement of agreements”

¹⁰ Os autores chamam atenção para mais dois tipos de economias de mercado coordenadas: *industry-based coordination*, típica dos países do norte da Europa e o *group-based coordination* cujos exemplos seriam o Japão e Coreia do sul.

Embora muitos dos países desenvolvidos possam ser classificados como economias de mercado liberais ou coordenadas, o ponto desta análise não é simplesmente identificar estes dois tipos, mas delinear uma abordagem que possa ser usada para comparar muitos tipos de economias. Em particular, estamos sugerindo que ela possa ser proveitosa para analisar como as empresas coordenam seus esforços e para avaliar as instituições da economia política de uma perspectiva que pergunta o tipo de apoio que prevêem diferentes tipos de coordenação, mesmo quando as economias políticas existentes não correspondem aos tipos ideais descritos. (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 33 tradução nossa)¹¹

A análise de economias de mercado envolve, portanto, possibilidades múltiplas de combinações nos arranjos institucionais e nos tipos de relações das empresas com outras empresas e com outros atores. Entretanto, como sugere a apreciação dos tipos ideais, tais práticas institucionais não seriam distribuídas aleatoriamente. A partir da noção de bens complementares¹², os autores inferem que diferentes economias de mercado desenvolveriam complementaridades institucionais próprias, ou seja, os países convergiriam para práticas complementares em diferentes esferas, havendo um agrupamento nas dimensões que dividem economias de mercado liberais de coordenadas. Esse processo envolveria, portanto, a formação de complementaridades institucionais específicas em cada tipo de economia de mercado e reforçaria as diferenças entre economias liberais e coordenadas de mercado. Com base nesse conceito, os autores classificam os países da OCDE conforme aproximação com os tipos ideais. Eles utilizam como exemplo as variáveis de proteção ao emprego e mercado de ações, analisando que há um comportamento comum entre os países com um mercado de ações altamente desenvolvido de maior dependência de instituições de mercado e da esfera financeira, e outro entre aqueles com níveis elevados de proteção do emprego de coordenações não-mercadológicas na esfera das relações trabalhistas¹³.

¹¹ O texto em língua estrangeira é: “Although many of the developed nations can be classified as liberal or coordinated market economies, the point of this analysis is not simply to identify these two types but to outline an approach that can be used to compare many kinds of economies. In particular, we are suggesting that it can be fruitful to consider how firms coordinate their endeavors and to analyze the institutions of the political economy from a perspective that asks what kind of support they provide for different kinds of coordination, even when the political economies at hand do not correspond to the ideal types we have just outlined.”

¹² Como se sabe, dois bens são complementares quando, o aumento no preço de um reduz a procura de outro (exemplos: pão e manteiga, gasolina e automóvel). Os autores explicam que, de maneira análoga, pode haver complementaridades entre as operações de uma empresa e, ainda mais, entre instituições da economia política. Neste caso, duas instituições seriam complementares se a eficiência de uma aumenta os retornos a partir de eficiência de outra. Os retornos de um mercado de ações em títulos corporativos, por exemplo, podem ser aumentados por regulamentos que obrigam um intercâmbio mais completo de informações sobre as empresas (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 18).

¹³ Entre os países da OCDE, os autores classificam seis como economias de mercado liberais – EUA, Inglaterra, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Irlanda – e outras dez como coordenadas – Alemanha, Japão, Suíça, Holanda, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Finlândia e Áustria (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 19).

Além de propor a explicação de como se daria a criação dos arranjos institucionais internos – o que diz respeito à dimensão interna do desenvolvimento –, Hall e Soskice se propõem ainda a explicar a diferença entre os países no cenário internacional se perguntando por que um país se especializa em um determinado tipo de produção. Inspirados na discussão de vantagens comparativas do comércio internacional¹⁴, os autores argumentam que os países desenvolvidos teriam construído vantagens institucionais¹⁵. A ideia básica é que a estrutura institucional de uma economia política particular fornece vantagens para que as empresas se engajem em tipos específicos de atividades: “As empresas podem executar tipos de atividades que permitem a produção de alguns tipos de produtos de forma mais eficiente do que outros, devido apoio institucional que recebem na economia política e as instituições pertinentes a essas atividades não são distribuídas uniformemente entre as nações. (HALL, P. A.; SOSKICE, 2004, p. 37 tradução nossa)”¹⁶. Trata-se, portanto, de um reconhecimento de que o contexto institucional pode condicionar as taxas de crescimento e progresso tecnológico de um país e, portanto, a sua inserção internacional.

Entretanto, como explica Delgado, isto não implica a presença de um conjunto de instrumentos universais, “tomados como as melhores práticas, assimiláveis por qualquer país” (DELGADO, I. G. *et al.*, 2010). Na verdade, trata-se de um reconhecimento de que arranjos institucionais são diversos e reagem de forma distinta a mudanças do contexto internacional. Um exemplo dessa diversidade de reações é a resposta à globalização mencionada por Hall e Soskice. Os autores esclarecem que se esperava que a abertura de mercados enfraquecesse os sindicatos no mundo industrializado, entretanto, o que se viu foi que esse efeito foi observado somente nas LMEs. Nas CMEs, teria havido um aumento considerável não só o número de membros de sindicatos, mas também de arenas de debate coletivo (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 58).

¹⁴ A reinterpretção da vantagem econômica comparativa parte do princípio de que ela teria se torna obsoleta com os desenvolvimentos recentes da globalização por não considerar a expansão do comércio intraindústria e os aumentos na mobilidade internacional dos capitais. Além disso, as explicações sobre ganhos de escala e externalidades positivas não explicariam porque um país se especializa em determinado tipo de produção. Para explicar porque um país se especializa em um determinado tipo de produção, Hall e Soskice apresentam o conceito de vantagem institucional comparativa (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 37).

¹⁵ Hall e Soskice dão exemplo da inovação para explicar as vantagens comparativas de cada arranjo institucional. As interações estratégicas embasadas na negociação e na cooperação entre empresas e relações trabalhistas mais estáveis, por exemplo, gerariam um quadro de inovação incremental. Por sua vez, a competitividade e relações de trabalho mais dinâmicas gerariam um cenário de inovação radical – associada à redução de incertezas prociada às empresas para os investimentos em inovação (DELGADO, I. G. *et al.*, 2010). Os autores explicam que deram o exemplo da inovação, mas poderiam fazer com outra variável, como, por exemplo, nível de habilidade dos trabalhadores (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 44).

¹⁶ O texto em língua estrangeira é: “Firms can perform some types of activities, which allow them to produce some kinds of goods, more efficiently than others because of the institutional support they receive for those activities in the political economy, and the institutions relevant to these activities are not distributed evenly across nations.”

O conceito de vantagens institucionais conecta, desse modo, a dimensão endógena do desenvolvimento – arranjos institucionais para interações estratégicas – à externa – posicionamento do país em relação a padrões transnacionais de especialização. Nota-se que a literatura de VoC revela-se muito apropriada para análises comparativas entre economias de mercado e políticas. Entretanto, consideramos pertinente utilizá-la na análise de um único caso – Brasil e suas interações estratégicas –, na medida em que a abordagem de VoC e, em especial os conceitos aqui explorados – interação estratégica e vantagens institucionais –, iluminam o debate sobre: (i) os desafios para o desenvolvimento a partir dos problemas de coordenação enfrentados pelos tomadores de decisão, (ii) a importância da interação estratégica para soluções desses problemas de coordenação, mesmo que priorizando a perspectiva da empresa; (iii) a necessidade de uma abordagem multi-institucional para interpretar os problemas de coordenação para gerar desenvolvimento; (iv) a análise de contextos institucionais favoráveis ao desenvolvimento e (v) a ampliação da interpretação sobre as possibilidades para o desenvolvimento .

Sobre este último ponto, cabe contextualizar que a VoC trouxe diversidade para análise após uma década de difusão da ideia de que havia um caminho único para o desenvolvimento. A abordagem se somou a estudos muito difundidos no início dos anos 2000, que demonstraram empiricamente como, na história do capitalismo, países ricos fizeram escolhas estratégicas que os colocaram na posição privilegiada que se encontram no cenário internacional¹⁷ (CHANG, 2002, 2007; REINERT, 2007). Sem nos deter em cada um dos autores especificamente, o que nos importa aqui é recuperar o argumento central desta percepção que desmistifica o *laissez-faire* como centro do debate sobre o alcance do desenvolvimento e defende que países não se tornaram ricos por meio da aplicação de práticas liberais e de desregulamentação¹⁸ e que a difusão desse ideário aumentaria a desigualdade

¹⁷ De forma precursora, por meio da análise historicista do desenvolvimento econômico, o professor coreano Ha Joon Chang trata-o como um conjunto de regras integrantes de um sistema econômico global que parecem dificultar o processo de desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Em seu livro mais famoso, *Kicking away the ladder*, “Chutando a escada” na tradução para o português, Chang defende que os países ricos lançaram mão de instrumentos de proteção, regulação e subsídios e questiona a atitude desses países de crítica a políticas e instituições protecionistas que um dia teriam sido determinantes em impulsionar seu nível de desenvolvimento (CHANG, 2002). Em obra mais recente, intitulada *Bad Samaritans, Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*, Chang (2007) retoma o argumento para fazer uma nova crítica à estrutura econômica internacional tratando de temas como regularização de fluxos de investimento, privatização de empresas públicas e difusão de direitos de propriedade intelectual (TRIPS/OMC), que ampliariam as dificuldades econômicas de países pobres, atuando, portanto, como restrições ao desenvolvimento e reproduzindo a desigualdade no sistema internacional (CHANG, 2007). Reinert também argumenta que o “livre comércio” só teria causado mais desigualdade, buscando explicar os mecanismos que têm aumentado a distância entre as nações mais ricas e as mais pobres partindo de uma crítica à economia neoclássica “por dentro” dela. O autor argumenta que se o “primeiro mundo” teria permissão para proteger a agricultura, o “terceiro mundo” deveria ter permissão de proteger os setores de serviços e manufaturas avançadas (REINERT, 2007).

¹⁸ Chang defende que “não há nada inevitável sobre globalização, porque ela é conduzida mais por política (isto é, vontade e decisão humana), do que por tecnologias” (CHANG, 2007, p. 38 tradução nossa). O texto em língua estrangeira é: “There is

entre países. A partir daí, revela-se uma crítica contundente ao argumento de que a globalização seria um resultado inevitável da liberalização da economia mundial, diante da qual não haveria alternativas para o desenvolvimento.

Esse argumento é importante para o desenho de nosso quadro teórico por três motivos. Em primeiro lugar, porque nos fornece um ponto de partida analítico ao identificar o livre mercado e a globalização como um movimento ideológico para ocupação e manutenção das posições de poder no sistema internacional. Isso porque tanto a perspectiva de ausência de alternativas para o desenvolvimento, como a da identificação de caminhos possíveis com políticas de estímulo ao desenvolvimento, integram ideários específicos que pautam a agenda econômica, política e social de um país. Identificá-los na trajetória brasileira é o exercício que realizamos no Capítulo 1. Em segundo lugar, porque descortina como a economia internacional organiza-se institucionalmente¹⁹ como difusora de um ideário, o que nos fornece um suporte analítico para a incorporação da influência internacional como dimensão de análise nas interações estratégicas para o desenvolvimento, bem como na criação de vantagens institucionais. Finalmente, porque evidencia que esse ideário reforçaria a posição privilegiada dos países ricos, na medida em que economias com estruturas econômicas e institucionais fracas teriam baixa probabilidade de melhorar a sua inserção internacional por meio da abertura indiscriminada de seus mercados e a manutenção desta posição de vulnerabilidade tornaria mais difícil o desenvolvimento e a luta contra a pobreza.

Como o objeto de análise da abordagem VoC são economias de mercado com altos níveis de desempenho econômico e com uma posição relativa privilegiada no cenário internacional, pode-se dizer que mudanças nas complementaridades institucionais, no sentido de alterar a posição relativa de um país, não são postas em perspectiva. Tendo em vista que esta tese é direcionada aos problemas de coordenação e perspectivas de interação estratégica e vantagens institucionais do Brasil, é importante apontar questionamentos que circundam as

nothing inevitable about globalization, because it is driven more by politics (that is, human will and decision) than technology [...]” Na mesma linha, Reinert argumenta que deveríamos nos afastar de “uma teoria que coloca harmonia econômica como um resultado automático da harmonia divina ou matematicamente premeditada, e voltar para uma em que a harmonia econômica é um produto de políticas conscientes” (REINERT, 2007, p. xxiii tradução nossa)
O texto em língua estrangeira é: “We must move away from a theory which poses economic harmony as an automatic outcome of divinely or mathematically premediated harmony is a product of conscious policies”

¹⁹ Para Chang, a Santíssima Trindade – as três principais organizações econômicas internacionais, BM, FMI e OMC – influenciaria diretamente as políticas implementadas pelos países em desenvolvimento, uma vez que a adoção de algumas práticas e políticas é posta como contrapartidas para a ajuda internacional ou o tratamento comercial preferencial em questão (CHANG, 2007). Já Reinert, explica que as políticas econômicas do Consenso de Washington – marco central da difusão do ideário neoliberal – teriam sua origem na teoria de Paul Samuelson, que provaria matematicamente que os fatores de produção tenderiam a ser os mesmos em todo o mundo. Para Reinert, a teoria de Samuelson não seria maléfica para nações que já estabeleceram vantagens compartilhadas com retornos crescentes, mas seria extremamente perversa para aquelas que não ultrapassaram o ponto da construção de uma política industrial consciente (REINERT, 2007, p. 47).

especificidades dos países periféricos e semiperiféricos nos conceitos aqui destacados da VoC. Os problemas de coordenação podem ser muitas vezes similares, mas podem também apresentar particularidades referentes ao contexto político e econômico das economias de mercado cujos arranjos institucionais não geram necessariamente complementaridades positivas.

Na literatura de VoC, cada tipo de economia de mercado apresenta características específicas, com arranjos institucionais próprios, todos com potencial de gerar desenvolvimento²⁰. Entretanto, o papel do Estado nas interações estratégicas aparece mais claramente – mas ainda de maneira tímida – nos arranjos das CMEs. Sem questionar a necessidade de cooperação entre empresas, consideramos que o Estado é elemento central na promoção de interações estratégicas, ainda mais se introduzirmos no *continuum* dos tipos ideais a análise de países periféricos e semiperiféricos, como os latino-americanos, que apresentam arranjos institucionais com combinações muito diferentes das dos casos analisados por Hall e Sockie.

Ben Schneider, tomando como ponto de partida as categorias definidas por Hall e Soskice, criou um novo tipo de capitalismo para contemplar a realidade dos países latino-americanos: as economias de mercado hierárquicas (HMEs)²¹. Ao contrário das classificações de Hall e Soskice, os arranjos institucionais tenderiam a gerar complementaridades negativas, das quais o autor destaca a relação entre baixa capacitação da mão de obra, relações de trabalho conflitivas, alta rotatividade, pouca capacidade de coordenação coletiva e com sindicatos. As economias políticas da América Latina seriam compostas por grupos de negócios – em grande parte sob controle familiar – e por multinacionais, com a relação entre eles fraca, o que tenderia a reforçar a hierarquia que seria, ainda, fortalecida pelas reformas liberalizantes. Essa dinâmica de complementaridades negativas impediria relações frutíferas para o desenvolvimento dos países da região (SCHNEIDER, 2008, 2009).

Entretanto, conforme já destacaram outros autores (BOSCHI, R., 2010b; BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012; BOSCHI, R. R., 2011; CONDÉ, 2009; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010), a

²⁰ Nas palavras dos autores: “Embora cada tipo de capitalismo tenha seus partidários, não estamos discutindo aqui que um é superior ao outro. Apesar de algumas variações ao longo de períodos específicos, ambas as economias liberais e coordenadas de mercado parecem capazes de proporcionar níveis satisfatórios de desempenho econômico de longo prazo [...]” (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 21 tradução nossa).

O texto em língua estrangeira é: “Although each type of capitalism has its partisans, we are not arguing here that one is superior to another. Despite some variation over specific periods, both liberal and coordinated market economies seem capable of providing satisfactory levels of long-run economic performance”

²¹ Além destas – as já desenhadas CMEs e LMEs, bem como a HMEs – Schneider apontou ainda um quarto tipo de economia de mercado: as economias de mercado em rede (NMEs), que se referem aos países asiáticos, mais exatamente, o Japão e a Coreia do Sul.

tipologia de Schneider “não soluciona uma quase ausência, sempre recorrente no campo da teoria das VoC²²: o Estado, em particular, é quase um elemento exógeno que entra por toda parte nas relações de complementaridade, mas, ao mesmo tempo, não tem posição central em quase lugar algum. (CONDÉ, 2009, p. 12–3)” O esforço importante de trazer para a análise dos tipos de capitalismo as particularidades na América Latina não avança, entretanto, em duas questões essenciais para o quadro analítico aqui desenhado: (i) *como* gerar complementaridades positivas e (ii) qual o papel do Estado nesse processo. Na seção que segue trataremos dessas questões.

Para além das complementaridades institucionais: mudanças graduais e papel do Estado

O conceito de complementaridades institucionais que, em conjunto com o de interações estratégicas e vantagens institucionais, integra o núcleo da perspectiva de VoC, apresenta, como vimos, uma ideia de reforço das interações e instituições pré-existentes. Isso se deve à suposição de que arranjos institucionais equilibrados tenderiam a gerar vantagens comparativas, o que traz implícito o reforço do comportamento em vigência. Segundo Hall e Soskice, além dos tipos de economia política permitirem identificação de padrões de complementaridades institucionais e vantagens comparativas, a abordagem também seria um instrumento para análise dos processos de mudança das economias políticas nacionais. Tendo em vista que uma mudança institucional pode fortalecer o tipo de coordenação em que está imersa – a mudança institucional não significa alteração do tipo de coordenação – a questão

²² Assim como Schneider, ao enfatizar a colaboração de empresas com outros atores, a abordagem VoC de Hall e Soskice não destaca especialmente o papel de outros atores, como o Estado, na geração de interações estratégicas. Hall e Soskice chegam a defender que uma eventual necessidade de indução à melhora do desempenho econômico deveria ser direcionada a coordenação entre os atores privados, sem o governo. Os autores argumentam que normalmente pensamos que os problemas enfrentados pelos tomadores de decisão política seriam no sentido de “como induzir os agentes econômicos a cooperar com o governo” [...], mas, ao contrário, o principal problema seria o de como “induzir os agentes econômicos a cooperar de forma mais eficaz com o outro”. Ou seja, “uma das principais formas em que os formuladores de políticas poderiam melhorar o desempenho da economia nacional seria garantir melhores formas de coordenação entre os atores do setor privado.” (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 45 tradução nossa).

O texto completo em língua estrangeira é: “A substantial literature in comparative political economy, going back to Shonfield (1965), construes the problem facing policy-makers as one of settling on the actions that firms or other private-sector actors should take in order to improve economic performance and then devising a set of incentives, whether regulatory or financial, to induce them to take those actions. This was what the ‘strong’ states of France and Japan were once said to be so effective at doing (Johnson 1982; Zysman 1983). Broadly speaking, the problem was seen as one of inducing economic actors to cooperate with the government. From our perspective, however, the principal problem facing policy-makers is quite different: it is one of inducing economic actors to cooperate more effectively with each other. (...) Accordingly, one of the principal ways in which policy-makers can improve national economic performance is to secure better forms of coordination among private-sector actors.”

sobre mudanças institucionais e geração de dinâmicas profícuas para o desenvolvimento não está bem resolvida na literatura de VoC.

Segundo essa concepção, os processos de mudança das economias de mercado poderiam ser antecipados e/ou não seriam radicais, porque: (i) a complementaridade institucional faria com que a reforma em uma esfera levasse a ajustes em outras, e (ii) atores tendem a proteger alguns arranjos para preservar sinergias. Nesse sentido, Kang argumenta que a complementaridade institucional seria a maior força da perspectiva de VoC – previsibilidade –, mas também a sua maior fraqueza, já que reduziria as alternativas para mudança (KANG, 2006):

Embora o conceito e a abordagem VoC em geral sejam bons para explicar a mudança em termos de diversidade continuada (com possibilidade de alteração do caminho), eles oferecem pouco no sentido de mudança estrutural (sem possibilidades de alteração do caminho). Isso ocorre porque há um viés inerente contra a mudança radical embutido no conceito de complementaridade. A visão comum de complementaridade institucional está imersa no conceito de *path dependence*²³, isto é, um mecanismo poderoso de reprodução, que permite uma possibilidade muito pequena de mudança institucional²⁴. (KANG, 2006)

Em contraste com a perspectiva de que mudanças institucionais em economias de mercado avançadas estariam profundamente vinculadas a eventos externos, uma ampla gama de autores, relacionados principalmente ao institucionalismo histórico²⁵, vêm estudando processos de transformação de economias políticas, destacando a importância de trazer as variáveis endôgenas para análise, como contexto político (governabilidade), *timing*, formação de coalizões²⁶. (AMABLE, 2003; HALL, P. A.; THELEN, 2009; JACKSON; DEEG, 2008;

²³ *Path dependence* é um processo caracterizado por uma sequência de eventos que se reforçam cujas alterações são motivadas principalmente por conjunturas críticas – como guerras e crises econômicas, por exemplo. Análises focadas em *path dependence* tendem a enfatizar os eventos exógenos como aqueles que alteram significativamente a trajetória. Consideramos que a concentração neste tipo de interpretação tende a dificultar o entendimento sobre os mecanismos de transformação que poderiam levar a novas trajetórias. Daí a proposta de trazer variáveis endôgenas para a análise.

²⁴ O texto completo em língua estrangeira é: “Whilst the concept and the VoC approach in general is good at explaining change in terms of continued diversity (or on-path change), it offers little in the sense of explaining – and acknowledging the possibility of – fundamental change (or path-off change). This is because there is an inherent bias against radical change embedded in the concept of complementarity. The common view institutional complementarity is that which is embedded in the concept of path dependency, i.e., a powerful mechanism of reproduction, which allows very little possibility for institutional change.” (KANG, 2006).

²⁵ A abordagem *histórico-institucionalista*, construída com base na antiga tradição da Ciência Política – escolha racional –, chama a atenção para a importância das instituições, ampliando o rol analítico de *quais instituições* são importantes e de como elas o são (HALL, P. A.; TAYLOR, 2003; PIERSON; SKOCPOL, 2002).

²⁶ De acordo com a definição de Kingstone, citado por Schneider, o termo coalizão pode significar coisas diferentes em contextos distintos, de modo que é possível que diga respeito a uma coalizão legislativa que une aos legisladores em defesa de (ou contra) uma política, a uma coalizão eleitoral que se refira a redes de votantes individuais que se unem politicamente para apoiar um partido ou candidato, como também a uma coalizão governante, que é concernente a um conjunto de grupos sociais que amparam a política do governo. Todos esses tipos de coalizões podem variar substancialmente no que se refere a sua simetria, estabilidade e força. Utilizamos o termo aqui fazendo menção àquelas estruturadas em defesa de políticas

PIERSON, 2004; STREECK; THELEN, 2005). Como adverte Deeg, a importância dada a grandes eventos exógenos tende a obscurecer mecanismos de transformação que possam levar a novas trajetórias, já que as dinâmicas institucionais não mudariam somente em períodos de conjuntura crítica.

Seguindo esses passos, Streeck e Thelen teorizam sobre a mudança institucional em economias políticas avançadas, ressaltando que o tempo e as formas de liberalização diferiram muito entre os países (STREECK; THELEN, 2005). Ou seja, em contraposição à ideia de que a mudança institucional só ocorreria em casos de conjuntura crítica, os autores, por meio da análise das singularidades e pontos comuns do processo de liberalização desses países, conferem atenção ao fato de que as mudanças em curso e seus resultados se acumulam. Este argumento estaria contraposto a abordagens recorrentes que teriam a tendência de focar na continuidade, principalmente nos efeitos de retornos crescentes e *lock-in*, que conformam uma espécie de lógica inercial das instituições. Desse modo, considerando a liberalização como uma transformação gradual, Streeck e Thelen analisam a acomodação entre as instituições para explorar as possibilidades de mudanças nas economias políticas do capitalismo moderno. Os autores explicam que há sempre a possibilidade de as instituições não serem eliminadas frente a uma mudança. Desse modo, os arranjos institucionais não seriam totalmente coerentes, podendo haver uma lógica dominante da ação coexistindo com outros arranjos, criados em diferentes pontos do tempo e em diferentes circunstâncias históricas, que encarnam lógicas conflitantes e mesmo contraditórias lógicas (STREECK; THELEN, 2005, p. 19–20).

Nessa perspectiva, Streeck e Thelen delimitam cinco formas de mudanças nos arranjos institucionais das economias políticas que apontam para diferentes tipos de acomodação entre as instituições: deslocamento, em camadas, de deriva, de conversão e de exaustão²⁷. O *deslocamento* diz respeito a um processo de mudança de relevância relativa de instituições, quando há uma lenta emersão das instituições subordinadas em relação às dominantes. As *mudanças em camadas* se referem à criação de novos elementos vinculados a instituições existentes que, gradualmente, mudam seu *status* e estrutura. Ou seja, são ajustes introduzidos como refinamento ou correções de instituições existentes que contribuem para que o arranjo

públicas (*policy coalition*), especificamente àquelas que contribuem para a formação e consolidação de uma determinada estratégia econômica. Ou seja, trata-se da formação de alianças em torno de políticas públicas, uma vez que a intenção é apresentar de maneira genérica alianças entre setores públicos e privados que oscilam na sustentação de determinadas estratégias econômicas. Nesse sentido, para os propósitos desta tese, ao se mencionar coalizões não está implícita a intenção de identificar ou mapear exaustivamente os atores que participam de cada modelo (SCHNEIDER; WOLFSON, 2005).

²⁷ Os termos originais em língua estrangeira são: *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion* e *exhaustion*.

opere em uma lógica diferente e de forma mais célere do que o sistema tradicional. Um terceiro tipo de acomodação é a negligência de manutenção institucional, que seria a opção por, frente a uma mudança externa que envolveria reversões, deixar a instituição ou determinado arranjo à *deriva*. A possibilidade de mudar os resultados institucionais por negligenciar – estrategicamente – a adaptação às circunstâncias levanta a questão de que não haveria nada de automático na estabilidade institucional. Nas palavras dos autores:

[...] as instituições necessitam de manutenção ativa; para permanecer o que são, elas precisam ser redefinidas e reorientadas, ou às vezes fundamentalmente recalibradas e renegociadas, em resposta a mudanças no ambiente político e econômico em que estão inseridos.²⁸ (STREECK; THELEN, 2005, p. 24, tradução nossa)

Além dessas três formas de acomodações institucionais, Streeck e Thelen exploram dois outros tipos: a *conversão* e a *exaustão*. O primeiro diz respeito ao direcionamento das instituições para outros fins, o que é diferente da adaptação dos atores aos arranjos institucionais, como nas mudanças descritas acima. Neste caso, as instituições se adaptam às estratégias dos atores, de modo que antigas instituições são ajustadas a novos objetivos e novos propósitos são ligados a velhas estruturas, causando, conseqüentemente, redirecionamento, reinterpretação e lacunas entre as regras e as ações. A exaustão, última forma de acomodação explicada pelos autores, se refere à degradação de instituições ao longo do tempo. A principal diferença desta forma de mudança para análises atuais é que o colapso é gradual, em vez que pode ser abrupta.

Como já foi dito, Streeck e Thelen analisam a liberalização como uma transformação gradual, avaliando os casos das economias políticas avançadas. Entretanto, consideramos que o argumento de Streeck e Thelen seria relevante na explicação da acomodação de arranjos institucionais de países periféricos e semi periféricos, uma vez que, ao analisar o processo de mudança, eles chamam a atenção para o fato de que condições endógenas semelhantes entre países não levaram à paridade no tempo e na intensidade das medidas adotadas em cada país. É nesse sentido que introduzimos as nuances do contexto histórico, social e político à explicação de mudanças institucionais, conferindo a possibilidade de investigar as vantagens institucionais e as interações estratégicas de países com complementaridades negativas por dentro da mudança. Ao chamar atenção para os “contextos de interação estratégica”, a perspectiva de VoC explica que um conjunto de instituições pode até ser uma “condição necessária para atingir o equilíbrio”, mas “raramente são suficientes para garantir o

²⁸ O texto em língua estrangeira é: “(...) institutions require active maintenance; to remain what they are they need to be reset and refocused, or sometimes more fundamentally recalibrated and renegotiated, in response to changes in the political and economic environment in which they are embedded.”

equilíbrio” (HALL, P. A.; SOSKICE, 2004, p. 12). Entretanto, os outros fatores – que não institucionais e econômicos – não são explorados profundamente.

Nesse sentido, para além da interpretação de instituições como relações de autoridade, obrigação e execução em oposição ao voluntarismo (STREECK; THELEN, 2005), consideramos que o refinamento da análise sobre mudanças institucionais exige o reconhecimento de que as instituições não são as únicas forças causais na política (HALL, P. A.; TAYLOR, 2003; PIERSON, 2004). Ou seja, apontamos que as mudanças estão pautadas ainda, inevitavelmente, por ideias e interesses.

É amplo o debate da literatura em torno da preponderância de uma dessas três variáveis sobre a ação dos atores²⁹. O eixo da abordagem VoC voltado para relação entre empresas justificaria o foco na escolha racional: em uma negociação intra firmas, por exemplo, um empresário está atendendo a interesses específicos de sua empresa ou de seu setor. Entretanto, no cenário mais amplo em que tratamos as interações estratégicas, de negociações direcionadas à construção de estratégias nacionais de desenvolvimento ou mesmo de políticas setoriais nacionais, não seria correto afirmar que as preferências estariam dadas apenas pelos interesses setoriais de cada ator, uma vez que elas poderiam ser alteradas frente ao debate de ideias e acordos. Nesse sentido, sem adentrar profundamente o debate epistemológico sobre o primado de uma variável sobre a outra, consideramos que, a mobilização dos “três Is” seria uma forma de ampliar as dimensões de análise sobre as possíveis causas de mudanças políticas, método sugerido por Palier:

O fato de querer combinar variáveis e premissas derivadas destes ‘três I’ não significa que não haja hierarquia no avanço das dinâmicas explicativas. Simplesmente, a vantagem deste modo de investigação não é pressupor a prevalência de interesses, instituições ou ideias, mas examinar *a posteriori* quais são as dinâmicas relevantes. Por conseguinte, não há consideração *a priori* que apenas interações estratégicas precisam ser investigadas, as outras dinâmicas secundárias ou marginais, mas para ver se ele é de fato a lógica da ação coletiva ou trocas de ‘tiros’ entre as partes interessadas que iluminam de maneira relevante a decisão tomada e o processo iniciado. Ao mesmo tempo, não seria possível postular que uma simples mudança dos ‘tempos’, marcada pela emergência de novas crenças dominantes, seria suficiente para explicar um movimento de reforma substancial. Deve-se, no entanto, mostrar como e por que as ideias ‘não flutuam livremente’, nas palavras de Thomas Risse e procurar determinar as modalidades de variáveis de institucionalização e de processos de mobilização que estão ligados a mecanismos cognitivos e normativos³⁰ (PALIER; SUREL, 2005, p. 28 tradução nossa).

²⁹ Expressam três principais tradições diferentes: (i) a análise da ação políticas com base nos interesses se aproximaria mais da abordagem de escolha racional uma vez que, envolve lógicas da ação coletiva, cálculos e estratégias em função dos custos e benefícios esperados da ação; (ii) um enfoque centrado nas instituições se concentraria nas regras, práticas e trajetórias progressivas no comportamento presente dos atores públicos e privados e (iii) a atenção às ideias estaria relacionada a um conjunto de crenças comuns que sustentam as ações públicas e conformaria uma abordagem cognitivista (PALIER; SUREL, 2005; TAPIA, J. R.; GOMES, 2008).

³⁰ O texto em língua estrangeira é: “Le fait de vouloir combiner les variables et les hypothèses déduites de ces « trois I » ne signifie pas qu’il n’y a pas de hiérarchie dans les dynamiques explicatives avancées. Simplement, l’intérêt de ce mode

A análise das mudanças institucionais para interações estratégicas para o desenvolvimento envolveria, portanto, a avaliação das ideias, instituições e interesses, que não necessariamente apontam na mesma direção. Desse modo, inferimos que a construção de complementaridades positivas seja tarefa extremamente complexa e a alteração deste quadro exigiria a análise das complementaridades negativas *por dentro*.

É nesse sentido que consideramos que outros fatores de caráter político e organizativo desempenham papéis decisivos na dinâmica de mudanças institucional e, além disso, as próprias instituições são interpretadas como reflexo do contexto histórico, político e social em que operam (COATES, 2005), bem como do compromisso político, do conflito e das estruturas hierárquicas de poder de uma dada sociedade (AMABLE, 2003). Sem o intuito de esgotar a questão, identificamos alguns elementos do contexto histórico, econômico e social no processo de mudança de estratégias de desenvolvimento e de arranjos institucionais a ela relacionados: (i) o legado institucional, (ii) a formação de coalizões, (iii) o papel das lideranças, (iv) a conjuntura externa e (v) a governabilidade interna.

Com relação ao legado institucional, remetemos ao argumento de Pierson que explica que os arranjos institucionais deveriam ser analisados frente à conjuntura, por meio da avaliação de como diferentes elementos interagem em um espaço de tempo em particular (*timing*) e de quais interações implicam em resultados positivos por meio de ações que podem reforçar ou transformar realidades sociais (*sequence*). Pierson destaca que, para analisar os efeitos das instituições, não é possível se ater somente à sua origem e à mudança, é preciso levar em consideração também o processo de desenvolvimento institucional ao longo do tempo³¹.

No que se refere às coalizões, cabe destacar a importância do respaldo de grupos de apoio para a viabilização de estratégias de desenvolvimento e para a manutenção de políticas. Não estamos nos referindo, contudo, somente a atores econômicos. Deeg, por exemplo, defende que o processo de mudança não envolve somente atores econômicos com interesses

d'enquête est de ne pas présupposer la prévalence des intérêts, des institutions ou des idées, mais d'examiner a posteriori quelles sont les dynamiques pertinentes. Il ne s'agit donc pas de considérer a priori que seules les interactions stratégiques doivent faire l'objet d'investigations, les autres dynamiques étant secondaires ou marginales, mais de voir si ce sont bien les logiques de l'action collective ou les échanges de « coups » entre les acteurs concernés qui éclairent de manière pertinente la décision adoptée et le processus enclenché. Symétriquement, il ne s'agit pas de postuler qu'un simple changement de « l'air du temps », marqué par l'émergence de nouvelles croyances dominantes, suffit à expliquer un mouvement de réformes substantiel. Il faut, au contraire, montrer en quoi et pourquoi les idées « ne flottent pas librement », pour reprendre l'expression de Thomas Risse, et s'attacher à cerner les modalités variables d'institutionnalisation et les processus de mobilisation qui sont attachés à ces mécanismes cognitifs et normatifs.”

³¹ Frente à opção por não lançar mão de análise comparativa – que impossibilita generalizações –, espera-se que a escolha de privilegiar a análise histórica longitudinal contribua para explicar processos de mudança e de continuidade.

primordialmente sobre a eficiência econômica, uma vez que mudanças robustas em instituições e regras do jogo, que um dia foram politicamente constituídas ou codificadas, exigem o envolvimento de atores políticos cujos interesses são muito mais complexos (AMABLE, 2003; JACKSON; DEEG, 2008). Em resumo, propomos ampliar o conceito de complementaridade institucional para além da noção de retornos crescentes nas relações das empresas.

Nesse sentido, cabe remeter ao argumento de Schneider, em artigo sobre a organização dos interesses econômicos e o processo de reformas de mercado da América Latina, de que é pouco frutífero tentar deduzir o comportamento político dos grupos baseando-se somente na consideração de interesses econômicos, uma vez que estes podem ser ambíguos e maleáveis. Neste trabalho, o autor realiza um esforço para delimitar as diferentes formas de coalizões e constrói uma tipologia de coalizões em torno das reformas econômicas, definido as coalizões políticas como conjuntos – informais ou não – de indivíduos dos setores público e privado, cujas principais atividades são a criação de redes e a análise de propostas das políticas e cujas bases de intercâmbio dizem respeito a vínculos pessoais e ideológicos (SCHNEIDER; WOLFSON, 2005). O autor descreve bem a dinâmica de composição de tais coalizões:

Quase todas as variantes de coalizões políticas começam com funcionários colocados em altos cargos econômicos (Ministro das Finanças, o presidente do Banco Central) e, geralmente, incluem vários representantes de grupos sociais organizados (que são adicionados, em contextos democráticos, legisladores e dirigentes partidários). Eles também podem incluir empreendedores, consultores independentes e acadêmicos, bem como representantes de instituições financeiras internacionais. Quando eles incluem empresários e outros grupos de interesse, essas coalizões se sobrepõem conceitualmente com coalizões distributivas, mas distinguem-se por serem mais abrangentes, uma vez que eles são criados em resposta a todos os tipos de política (incluindo algumas com graves consequências distributivas) e alguns de seus membros não têm ligação direta com os interesses econômicos organizados³². (SCHNEIDER; WOLFSON, 2005, p. 365, tradução nossa)

A estratégia econômica dependeria da predisposição de atores relevantes – não somente econômicos –, com poder de decisão. Nesse sentido, consideramos que, para além da importância das coalizões nas mudanças institucionais, a viabilização de respaldo social e consenso de uma determinada estratégia para o desenvolvimento envolve, ainda, a liderança exercida por atores-chave neste processo. Essa dimensão não é recorrente na literatura que

³² O texto em língua estrangeira é: “Casi todas las variantes de coaliciones de políticas comienzan con funcionarios ubicados en altos cargos económicos (ministro de Hacienda, presidente del Banco Central) y por lo general incluyen a varios representantes de grupos sociales organizados (a los que se suman, en contextos democráticos, legisladores y dirigentes partidarios). También pueden incluir a empresarios, consultores y académicos independientes, así como a representantes de las instituciones financieras internacionales. Cuando incluyen a empresarios y otros grupos de intereses, estas coaliciones se superponen conceptualmente en parte con las coaliciones distributivas, pero se distinguen porque son más abarcativas, ya que se crean como respuesta a toda suerte de medidas oficiales (entre ellas, algunas con importantes consecuencias distributivas) y algunos de sus miembros no tienen una conexión directa con los intereses económicos organizados.”

analisa a construção de novas estratégias de desenvolvimento e os problemas de coordenação a ela inerentes. A dimensão da liderança aparece na ciência política principalmente por meio da vertente racionalista do estudo das instituições na figura dos empreendedores políticos³³. Nas ciências sociais de maneira mais ampla, o conceito vem sendo abordado principalmente nos estudos sobre as elites e o recrutamento da burocracia. Sem adentrar o amplo debate sobre o qual o conceito em toda a sua complexidade está inscrito, partimos da concepção de que a liderança é uma variável importante no desenho de estratégias de desenvolvimento e das instituições que a compõem. Isso porque, apontamos para a necessidade de se abordar como a forma de condução do poder está diretamente relacionada ao destino da instituição, ou seja, como o perfil da liderança pode influenciar no direcionamento de uma instituição (HAH; BARTOL, 1983; PEELE, 2005)³⁴

Tais como os demais fatores contextuais (legado institucional e coalizões), a liderança também não pode ser interpretada como único elemento causal das mudanças institucionais. Para além destes três, apontamos, ainda, outros dois elementos do contexto econômico e social que contribuem para refinar a análise: (i) inserção no contexto externo e (ii) a governabilidade interna. Para explorar esses dois fatores é imprescindível trazer o Estado para o cerne deste quadro analítico. Cabe enfatizar, contudo, que não se trata de uma proposta nova. São muitos os trabalhos que já chamaram a atenção para a necessidade de o Estado ser incorporado como importante ator às análises de VoC³⁵ (BOSCHI, R., 2010b, 2012;

³³ Como explica De Toni na construção de seu modelo explicativo sobre o CNDI, os empreendedores políticos são atores que reúnem “recursos políticos, articular redes de interesse e viabilizar a formação de preferências coletivas. [...] e estão dispostos a correr riscos e custos de oportunidade na formação de coalizões, colocando seu prestígio e poder de influência como moeda de troca no jogo político.”(DE TONI, 2013)

³⁴ Os autores buscam explorar as dimensões da liderança e para tanto remetem trabalhos clássicos, realizando uma boa sistematização das dimensões da liderança com base em seis elementos: (i) o caráter do líder ou líderes (background e habilidades inatas ou adquiridas); (ii) os seguidores com quem o líder interage (comportamento pode ser alterado pelos seguidores e a preferência de seguidores pode ser alterado por eles); (iii) o contexto organizacional ou societário em que a interação ocorre liderança, ou seja, o quanto o estilo de liderança do líder influencia na instituição (líder adota estilo deliderança a depender do contexto e da instituição que está inserido – eu, falar que o interessa é o contrário); (iv) a agenda de problemas ou tarefas que confrontam o líder (deve definir uma agenda, mas pode ser impossibilita-lo de cumpri-la por fatores externos); (v) as técnicas que o líder utiliza para mobilizar apoio e/ou manter o apoio e posição (estilo de liderança. (vi) os efeitos da liderança.

³⁵ “A abordagem sobre as *variedades de capitalismo* não exclui o Estado de seu marco analítico. Talvez, entretanto, por tomar como casos paradigmáticos os EUA e a Alemanha, economias em que o processo de interação estratégica das empresas capitalistas realiza-se, respectivamente, através da prevalência do mercado e de práticas de concertação num espaço nacional federativo, retirou o Estado do *centro* de sua abordagem. Propomo-nos a trazê-lo de volta a tal lugar. O poder do Estado é relevante para o *enforcement* das condições em que se processa a interação estratégica das empresas. Seu peso na estrutura econômica de países com diferentes configurações institucionais – e o papel que seu poder regulatório e a magnitude do gasto público desempenham na determinação da própria dinâmica do mercado – não autoriza, a nosso juízo, seu confinamento à condição de uma entidade, *entre outras*, que participam do processo de interação. No Estado, e em seus diferentes *lugares*, por seu turno, forjam-se atores cuja presença e atuação afetam de forma decisiva o comportamento de outros atores relevantes. Por fim, a mitigação da presença do Estado na análise das *variedades de capitalismo* pode induzir a uma percepção inadequada de diversas dimensões do processo de interação [...]” (DELGADO, I., 2008, p. 2).

BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012; BOSCHI, R. R., 2011; COATES, 2005; CONDÉ, 2009; DELGADO, I., 2008; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010; DINIZ, 2011; SCHMIDT, 2002), uma vez que, independente do tipo de capitalismo em questão, a presença do Estado é inegável no desenho da estratégia de desenvolvimento. Como explicam Devlin e Moguillansky, pesquisadores da CEPAL em trabalho publicado pelo IPEA³⁶, “explícita ou implicitamente, os governos costumam ter uma estratégia de desenvolvimento [que] podem ter características muito diferentes” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010) Segundo os autores, as estratégias das economias de mercado diferenciam-se em seus pressupostos: enquanto algumas se concentrariam em intervenções do setor público para fortalecer a ação das forças de mercado, outras enfatizam os fatores dinâmicos de médio e longo prazos relacionados com aprendizado, desenvolvimento de capacidade, inovação e seu papel crítico na transformação econômica.

Segundo Devlin e Moguillansky, as primeiras – que poderíamos relacionar às LMEs – seriam estratégias dos governos que se traduziriam em políticas conjunturais monetárias e fiscais que visam à estabilidade macroeconômica, à proteção dos direitos de propriedade e das instituições jurídicas, direcionadas à liberalização do comércio exterior e dos investimentos. Neste caso, “o papel do Estado é, principalmente, o de supervisionar as regras baseadas no mercado e fornecer um ambiente macroeconômico ‘sadio’”, o que “sustentará os incentivos aos preços baseados no mercado, de maneira que as empresas liderem um processo de transformação econômica baseado nas vantagens comparativas do país”(DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Já para as estratégias do segundo tipo – que relacionamos às CMEs – “os sinais de preços de mercado podem ser, em determinadas circunstâncias, indicações pouco confiáveis para alocação de recursos de apoio à transformação econômica” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Nesse último caso, as oportunidades para melhorar a atividade econômica estão relacionadas a políticas de desenvolvimento e inovação. Citando Hausmann e Rodrik, os autores explicam que os governos estão “fadados a escolher” e argumentam que, “inevitavelmente”, existe uma necessidade de selecionar o pacote de políticas.

É possível organizar o papel do Estado em dois conceitos: *governance* e governabilidade³⁷. O primeiro diz respeito à condução e direção da política, enquanto o

³⁶ Baseado em outros trabalhos que tratam amplamente da discussão teórica e *catching up* e países desenvolvidos, os autores discutem as formas de parcerias público-privadas na América Latina, diante do argumento de que haveria uma associação entre desenvolvimento e estratégias de médio-longo prazos, usando uma política industrial, estão presentes em quase todos os casos bem-sucedidos de *catch-up* (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009, 2010a, 2011, 2012).

³⁷ Boschi fala em dois conceitos de governabilidade. O primeiro seria a governabilidade democrática, um conceito definido pelo Banco Mundial, que diria respeito ao grau de atuação do Estado em áreas estratégicas. O segundo seria referente à capacidade de gestão pública, ou seja, criação de condições favoráveis (BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012).

segundo se refere à capacidade de governar. Em outras palavras, *governance* diria respeito à “cooperação entre Estado e atores não estatais no interior de redes de decisão mista público e privada”³⁸. Já governabilidade seria a “capacidade de um sistema político produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade” (TAPIA, J. R., 2012, p. 15). O objeto e as questões que guiam esta tese – viabilização de interações estratégicas para o desenvolvimento – estariam diretamente relacionadas ao *governance* e a cooperação entre Estados e outros atores. Mas, como essa coordenação não seria criada no vácuo, seria influenciada pelo contexto político e social produzido pela governabilidade. Em outras palavras, trata-se da retomada da suposição de que a interação estratégica para o desenvolvimento, que envolveria coordenação de outros atores que não somente empresas, seria marcada, para além de conjuntura internacional econômica, pelas instituições democráticas.

Devlin e Moguillansky acrescentam que, diferente do pós Segunda Guerra Mundial, os regimes produtivos dos países são, em sua grande maioria, comandados pelo setor privado e, portanto, como prevê literatura de VoC na qual nossa análise está estruturada, as empresas seriam centrais na tarefa de identificar as oportunidades comerciais e as restrições para a transformação produtiva. Entretanto, como as empresas enfrentariam “miopia para tomar decisões e ações”, mesmo que os governos também tenham falhas e nem sempre possuam informações mais completas do que o setor privado, a sua atuação seria mais propícia a gerar interações estratégicas porque podem, via parceria com o setor privado, (i) estimular coordenação mediante liderança política e um pensamento nacional estratégico e proativo, (ii) apoiar mecanismos e programas para superar as falhas primárias de mercado e das próprias políticas públicas e (iii) reduzir a “captura” por interesses particulares. É nesse sentido que seria uma “boa ‘aposta’ para a América Latina cultivar e aprofundar a capacidade de o Estado desenvolver e implementar com sucesso estratégias de desenvolvimento de médio-longo prazos, apoiadas por uma política industrial moderna” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Delgado explica que as condições institucionais mais favoráveis para interações estratégicas³⁹ envolvem certas características da organização da máquina do Estado e da

³⁸ Definição de Tapia referente à matriz francesa que ele difere do conceito aplicado pelo Banco Mundial que diz respeito ao exercício de autoridade, controle, gerenciamento e poder governamental (TAPIA, J. R., 2012, p. 14).

³⁹ O autor não utiliza este termo especificamente e fala em colaboração Estado/empresariado.

estrutura de articulação de interesses do empresariado, as quais a política industrial⁴⁰ está diretamente relacionada:

As políticas de colaboração entre empresariado e Estado envolvem a presença de contrapartidas. Da parte do empresariado, a preservação de um ritmo adequado de investimentos consoante com as metas fixadas nos fóruns em que a colaboração se processa. Da parte do Estado, a utilização de instrumentos capazes de favorecer e dar segurança aos investimentos privados. *Dilema central na ação do Estado, hodiernamente, é a compatibilização de estabilidade monetária, proteção social e expansão econômica.* Orientada exclusivamente para a estabilidade macroeconômica ou centrada na adoção de políticas sociais extensas, a ação do Estado tende a subtrair recursos da esfera da acumulação, seja por conta da política de juros, seja por conta da estrutura tributária, ou, ainda, pela conjugação de ambas. *As políticas industriais visam a compatibilizar tais circunstâncias com os objetivos do desenvolvimento – de equiparação, de ampliação do emprego –, através de ações compensatórias para o empresariado, que estimulem o investimento.* (DELGADO, 2005, p. 14)

O fortalecimento de capacidades administrativas e institucionais do Estado, bem como a política industrial desenhada, seria, portanto, central para as escolhas estratégicas para o desenvolvimento. Isso porque, como argumenta Boschi, o processo de desenvolvimento que inclui a “redefinição de posições relativas dos países” é, em última análise, um movimento de “submissão dos mercados à lógica da política” (BOSCHI, R., 2010b; BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012)⁴¹. Boschi chama a atenção para a importância do fortalecimento de capacidades estatais em áreas estratégicas, o que significaria, por um lado, o desenvolvimento de burocracias definidoras e implementadoras de políticas, a coordenação entre elas e a estruturação de meios de geração de investimentos em inovação e infraestrutura, por outro, a articulação de todos esses fatores para viabilização de vantagens institucionais (BOSCHI, R., 2012, p. 2). Nas palavras do autor:

As instituições moldam a relação entre atores, o modo de implementação de políticas e o resultado e impacto das mesmas. Nesse sentido, a análise da configuração político-institucional é uma dimensão chave na possibilidade de se alterar a posição relativa do Brasil no contexto internacional. O fortalecimento da capacidade estatal se expressa tanto nas áreas estratégicas para uma agenda de desenvolvimento (políticas sociais, educação e formação técnica, investimento em ciência e tecnologia, capacidade de agenda internacional, política macroeconômica

⁴⁰ Delgado define política industrial a partir da conceituação de Chang: “aquela que se dirige a grupos específicos de indústrias para o alcance de resultados que são percebidos pelo Estado como eficientes para a economia em seu conjunto (CHANG, 1994, 60).

⁴¹ “No quadro que se define de submissão dos mercados à lógica política, a possibilidade de novos projetos nacionais autônomos, porém voltados a estratégias de inserção competitiva na globalização, está crescentemente vinculada à maneira como as instituições políticas são capazes de processar o conflito, antes que à natureza em si mesma da modalidade de democracia em questão. Neste cenário, as instituições políticas jogam um papel decisivo, posto que constituem o filtro através do qual novas agendas são produzidas e postas em prática nos diferentes contextos nacionais. Assim, as políticas nessa área vão depender, fundamentalmente, da forma como essas são levadas a cabo, do jogo político entre os atores que estão encarregados de executá-las, da natureza das coalizões de governo que se logra estabelecer para o suporte a uma plataforma desenvolvimentista e, também, das trajetórias prévias, tanto em termos do modelo desenvolvimentista anterior, quanto em termos do tempo e da maneira como as reformas orientadas para o mercado incidiram sobre tal percurso”. (BOSCHI, R., 2010b, p. 4,5)

para o desenvolvimento) quanto na potencial habilidade para articular consensos em torno de uma agenda desenvolvimentista (articulação entre atores estratégicos, formação de coalizões de apoio, capacidade de lograr estabilidade de políticas).

Argumenta-se que a continuidade de trajetória no tocante ao papel do Estado tem gerado a acumulação de capacidades no plano da burocracia pública em termos da definição de políticas e capacidade de implementação. A associação de capacidades estatais e reforço da democracia (Tilly, 2007) favorece, ademais, a produção de resultados negociados e mais consensuais, além de gerar credibilidade no sistema internacional, com impacto sobre o nível de investimentos estrangeiros no país. Instituições democráticas podem aumentar custos de transação, mas reduzem incertezas quanto a decisões erráticas. Além disso, os núcleos de caráter neo-corporativo envolvendo Estado e sociedade civil, além de uma estrutura eficiente de representação de interesses do setor empresarial, confluem no sentido da produção de respostas mais eficazes aos desafios externos. Em consequência, pode-se esperar uma possível alteração nas posições relativas de poder em arenas de negociação internacional. No caso do Brasil é possível prevalecer a combinação mais virtuosa de Estado, mercado, sociedade civil e corporação (Crouch, 2011) que tende a se desgastar em alguns dos países centrais como a alternativa pós-crise do neoliberalismo. (BOSCHI, R.; GAITÁN, 2012)

Essa discussão vai ao encontro da definição de Evans de autonomia inserida⁴² que se refere às capacidades administrativas e institucionais do Estado que garantiria aos países certo êxito frente às reformas liberais, com o direcionamento de intervenções a necessidades estratégicas. (EVANS; WOLFSON, 1996, p. 547)⁴³. Em coletânea organizada por Lange e Rueschemeyer, *States and Development*, investiga-se como os Estados podem conquistar a autonomia inserida ou, conforme artigo de Evans neste trabalho, como eles são capazes de construir modelos institucionalmente híbridos – capacidades burocráticas, mecanismos de ajuste com o mercado e aprofundamento instituições *bottom-up*. Os autores chamam atenção para a existência de uma via de mão dupla, na qual as relações sociais afetam a capacidade do Estado de influir em políticas de desenvolvimento e a efetividade do Estado depende de características no qual está inserido (EVANS em LANGE; RUESCHEMEYER, 2005). Em outras palavras, os autores argumentam que a capacidade de o Estado solucionar problemas de ação coletiva vai depender não somente de suas características internas, mas também de sua relação com a sociedade. E essa relação tenderia a ser mais “eficiente” em um modelo de inclusão, ou seja, de democracia: “mercados e burocracia, até mesmo a combinação entre

⁴² Nas palavras do autor: “embedded autonomy” (EVANS; WOLFSON, 1996).

⁴³ O autor desenvolve tal conceito por meio da análise empírica de Estados desenvolvimentistas, a partir da qual defende que determinados Estados adquiriram autonomia inserida, criando laços que ligam o capital ao Estado, devido tanto a características da burocracia dos como à conjuntura histórica Evans analisa o caso de Estados predatórios, desenvolvimentistas e intermediários. Os dois primeiros são explorados como tipos ideais, caracterizados pelo absolutismo e pela autonomia inserida, respectivamente. O terceiro seria uma combinação de elementos dos Estados predatórios e dos desenvolvimentistas. Brasil é apontado como exemplo de um Estado intermediário, já que teve consideráveis taxas de crescimento no pós-guerra, passando na década de 1970 por um período de intensa industrialização, mas sem conseguir se tornar um estado desenvolvimentista. O autor classifica o Brasil como tendo autonomia enraizada parcial, uma vez que teria alcançado êxito em algumas áreas como, por exemplo, a indústria petroquímica, mas teria dificuldade de alcançar uma seletividade estratégica (EVANS; WOLFSON, 1996).

eles, não assegura transparência e *accountability* necessárias para a eficiência econômica” (EVANS em LANGE; RUESCHEMEYER, 2005, p. 28). A possibilidade de geração de desenvolvimento socioeconômico estaria relacionada, portanto, em grande medida, às interações estratégicas entre os atores. Ou seja, interações positivas gerariam políticas em favor do interesse público e, ainda, impediriam que estruturas estatais se tornassem repressivas e irresponsáveis. Esse conceito nos forneceria insumos para pensar a expansão da interação estratégica das variedades de capitalismo para além do foco da empresa, não somente para a expansão para outros setores da sociedade, como para a análise do funcionamento interno do Estado.

Em encontro a esta perspectiva, Tapia e Gomes explicam que uma linha recente de estudiosos dos pactos sociais e das concertações sociais europeias de segunda geração⁴⁴ tem insistido na “importância das interações estratégicas e do processo evolutivo de construção de novos paradigmas políticos”. [...]”(TAPIA, J. R.; GOMES, 2008) A premissa dessa “concepção *evolucionista* do neocorporativismo⁴⁵” seria a de que, por meio do diálogo, as mudanças iriam se reforçando e produzindo resultados positivos com a repactuação de perdas de setores e de grupos sociais. Entretanto, muitas questões rondam a criação de instituições análogas às europeias. Qual o limite do aprendizado institucional? Frente ao contexto descrito acima de complementaridades institucionais que se autorreforçam, como seria possível transformar complementaridades negativas em positivas? Em que medida a criação de instituições de promoção de diálogo seria capaz de colaborar para mudanças em países semiperiféricos? Seriam um estímulo ao desenvolvimento? Ou não chegariam a ter

⁴⁴ As concertações europeias de segunda geração equivaleriam às experiências europeias de retomada das práticas de negociações, após o já mencionado declínio das práticas de concertação da década de 1970 e 1980, associadas ao neocorporativismo. Tapia apresenta as estruturas de Irlanda, Itália, Holanda, Portugal e Espanha para explicar que essas experiências teriam em comum – a despeito das diferenças em relação às “condições de partida, herança ou tradição de arranjos cooperativos, de suas condições econômicas e tipo de inserção na economia europeia e internacional e de instituições políticas” (TAPIA, 2005) – a necessidade de respostas frente à competitividade impostas pelo movimento globalizante. A construção de estratégias convergentes – disciplina salarial, flexibilização do mercado de trabalho e reforma da proteção social – seriam movidas por razões distintas relacionadas à realocação dos papéis frente às mudanças no sistema produtivo. Nas palavras do autor: “A nova onda de concertações sociais dos anos 1990 refletiu a busca de ‘soluções de compromisso’ em torno de exigências contraditórias. De um lado, a necessidade de introduzir reformas voltadas para flexibilizar relações contratuais, redimensionar o *Welfare State* (Regini, 2000) e, de outro, a necessidade de criar fortes apoios, cooperação e compromisso social para aumentar a competitividade no mercado internacional. Diante do quadro complexo e contraditório, os atores optam por diferentes estratégias ora privilegiando um polo ora o outro.” (TAPIA, 2005, p. 9).

⁴⁵ “Essa concepção *evolucionista* do neocorporativismo enfatiza precisamente a capacidade dos atores, nas suas interações, de encontrar soluções negociadas que permitam responder positivamente a constrangimentos externos ou dificuldades internas. A inovação no plano da ação e da estratégia pode ocorrer em condições econômicas adversas, como mostram os exemplos da Holanda e da Itália, nos quais a percepção dos riscos, mas também das oportunidades, foi fundamental para os resultados alcançados. [...] O aprendizado aqui dependeria basicamente das características organizacionais e da relação de confiança mútua entre os atores, mesmo numa situação de relações assimétricas e de troca política pouco redistributiva no curto prazo.” (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008, p. 252)

efetividade frente a contextos históricos – legado institucional e ideacional – e conjunturais – governabilidade interna e situação do sistema?

Recorrendo ao paradigma cognitivista das políticas públicas, Tapia e Gomes argumentam que seria possível um processo de aprendizado social ou institucional. A concepção da forma como se daria esse aprendizado variaria conforme a natureza das mudanças. Para além das mudanças vinculadas a choques externos ou a contextos de crise grave, estas poderiam ser incrementais ou evolucionistas. Para a primeira, balizada por um cálculo reflexivo e estratégico dos atores políticos – agente maximizador –, o aprendizado social seria uma tentativa deliberada de ajuste entre os objetivos políticos e experiências passadas e apresentaria três níveis (i) modificação das condições dos instrumentos de políticas (os próprios instrumentos permanecem inalterados); (ii) alteração tanto do contexto como dos instrumentos, (iii) mudança do próprio paradigma de política. Essa abordagem remete à perspectiva de VoC e às mudanças graduais de Streeck e Thelen, porém revela-se incompleta frente ao papel das ideias e à onda de melhores práticas da nova gestão pública, preconizada no cenário internacional.

A segunda perspectiva de mudança completa nosso quadro analítico ao introduzir uma nova variável ao aprendizado institucional: atores externos. Essa variável poderia produzir dois tipos de ação: aprendizado no âmbito doméstico e “imitação de políticas⁴⁶”. O processo de aprendizado seria composto por ideias, poder, formuladores de políticas e instituições do processo decisório público, em consonância com as variáveis já trazidas para nosso quadro analítico. Como explicam os autores, as lições aprendidas, por meio de sucessos e fracassos de políticas anteriores são consideradas no desenho de novas políticas e instituições e na resolução de novos problemas. Já a imitação diz respeito ao processo de transferência e reprodução de políticas, com difusão de modelos e padrões considerados bem-sucedidos em outros países⁴⁷. Entretanto, como argumentam os autores, os processos de aprendizado têm limites inerentes à sua própria lógica: (i) critérios de sucesso e fracasso são inerentes ao âmbito domésticos sendo objetos de “disputa e contestação”; (ii) a natureza política dos

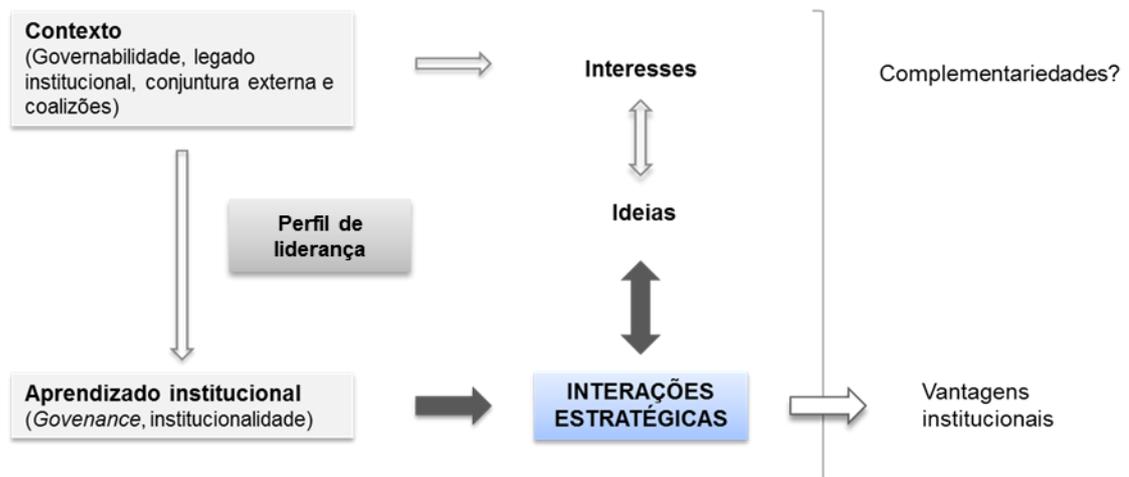
⁴⁶ O termo original em língua estrangeira é: “mimicking”

⁴⁷ Os autores chamam atenção para o fato de que o “conceito de *mimicking* está diretamente associada ao papel crescente desempenhado por atores internacionais – instituições multilaterais e supranacionais – na definição das agendas de reformas econômicas e sociais. Exemplos disso são os processos de internacionalização e de integração econômica regional, as facilidades de comunicação e as estratégias explícitas dos organismos multilaterais – a Organização Econômica para a Cooperação Desenvolvimento (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial –, que têm ampliado sua atenção no monitoramento da difusão de prescrições de políticas nacionais orientadas para a adoção das diretrizes da Nova Gestão Pública, a desregulação do mercado de trabalho, a privatização dos sistemas de pensões e a introdução de competição administrada na área de saúde.” (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008, p. 252).

sistemas sociais levaria a um “aprendizado conservador”, na medida em que erros e equívocos são desconsiderados e, finalmente, (iv) em um cenário de racionalidade limitada, as escolhas seriam baseadas em tentativas e erros, e um debate aprofundado do diagnóstico e das alternativas viáveis aconteceria somente diante de muita mobilização pública (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008, p. 249–52).

Chegamos, portanto, ao seguinte quadro explicativo que pretendemos utilizar como suporte analítico para interpretação do nosso objeto de estudo, o CDES: a interação estratégica que uma instituição pode viabilizar envolve a articulação em torno do aprendizado interno, mas também uma inserção em um arranjo institucional mais amplo no qual incidem variáveis contextuais como governabilidade, conjuntura econômica nacional e internacional, coalizões de apoio e perfis de liderança. A coordenação entre esses fatores pode se dar, basicamente, por compartilhamento de ideias, compatibilização de interesses e garantias institucionais.

Figura 1 – Análise institucional – VoC e mudanças graduais



Fonte: Elaboração própria

Hipóteses, estrutura e metodologia

A menção a conselhos de desenvolvimento econômico e social para promover a coordenação de conflitos inerentes ao capitalismo remonta à tradição europeia e, em especial, como vimos, à concertação social de segunda geração. Entretanto, a criação de uma instituição análoga no Brasil, o CDES, claramente inspirada na experiência internacional, não significa uma automática viabilização da construção de consenso em torno dos caminhos para o desenvolvimento. Afinal, o “prevalhecimento da ótica do interesse público e [para] a subordinação das negociações entre as partes interessadas a critérios de teor abrangente e de alcance geral” (DINIZ, 2004) não é tarefa trivial, nem de curto prazo. O objetivo é analisar o papel do CDES durante do governo Lula (2003-2010) a fim de verificar se este teria se estruturado como uma vantagem institucional, ao viabilizar interações estratégicas para o desenvolvimento.

Qual o papel do CDES na economia política brasileira? Em que medida inova e em que grau carrega elementos progressos – legado institucional, ideias e estratégias? É possível identificar aprendizado institucional? Se sim, este aprendizado viabilizaria interações estratégicas para o desenvolvimento? Como a arena se relaciona em um contexto institucional mais amplo? Como nada é tão consolidado e, mesmo o que vigora há muito tempo, pode se dissolver no tempo e no espaço, como garantir que uma vantagem institucional não se torne inócua? Essas são algumas perguntas que apareceram quando nos propusemos a analisar o CDES como possível vantagem institucional para viabilização de interações estratégicas para o desenvolvimento – via construção de pactos sociais –, como forma de superar complementaridades negativas.

Consideramos que o papel que o CDES desempenha no arranjo institucional da economia política brasileira estaria relacionado a dimensões que foram demarcadas no quadro analítico e são listadas aqui (i) contexto histórico: definido como legado institucional, de ideias compartilhadas e de relações estratégicas prévias; (ii) contexto político e econômico: com caráter mais conjuntural do que o primeiro, resume-se em governabilidade, incluindo aqui a formação de coalizões, o perfil da liderança da arena, e a conjuntura econômica internacional e doméstica; (iii) aprendizado institucional: tendo como ponto de partida as instâncias análogas, principalmente as europeias, trata também do aprendizado interno, expresso no desenvolvimento de metodologias de funcionamento e tecnologias de gestão

próprias; (iv) atuação na interação estratégica: contribuição para a formação de um pacto social em torno dos caminhos para o desenvolvimento.

As hipóteses lançadas para guiar as análises sobre o CDES a partir das dimensões citadas acima são:

I) A partir da perspectiva de ausência da tradição de diálogo em torno de políticas de desenvolvimento no Brasil e do caráter inédito das negociações e das interações promovidas pelo CDES, especula-se aqui se haveria a criação de uma *vantagem institucional*. Sabemos que esse caráter inédito, por si só, não garante que sejam geradas interações frutíferas, seguindo exemplo da concertação, do diálogo social e civil europeus.

A investigação dessa questão envolve três pontos principais: (i) a interpretação das mudanças institucionais ocorridas na economia política brasileira – contexto histórico – e as interações desenhadas a partir delas – tarefa empreendida no capítulo 1; (ii) a sistematização resumida das experiências europeias e da América do Sul para construção das variáveis de análises do CDES – exercício que realizamos no início do capítulo 2; e (iii) análise dos itens acima em relação ao quadro teórico analítico apresentado anteriormente.

O desafio aqui é avaliar se a criação do CDES seria uma vantagem institucional frente à trajetória da economia política brasileira e a interação entre Estado e sociedade no país, contemplando as peculiaridades do caso brasileiro, sem considerá-las, entretanto, como anomalias, porque diferentes das dos países desenvolvidos. Ou seja, o referencial teórico auxilia na qualificação da economia de mercado e das mudanças em seu arranjo institucional, para orientar a pesquisa empírica, sem, contudo, imprimir um caráter categórico à interpretação sobre o objeto de estudo.

II) Frente a um aprendizado institucional interno robusto e questões contextuais interferindo na perspectiva de viabilização de acordos para o desenvolvimento, o CDES viabilizaria *interações estratégicas*.

A investigação desse ponto envolveria não só análises das variáveis de aprendizado interno do CDES, delimitadas no capítulo 2, mas também – e principalmente – a interpretação do contexto social e econômico. A união do contexto e da institucionalidade interna do CDES é fio condutor dos capítulos 3 e 4, que apresentam a trajetória do CDES durante o governo Lula.

Em resumo, esta tese está dividida em quatro capítulos além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, analisamos as mudanças graduais na economia política

brasileira nos oito anos de governo Lula tendo como ponto de partida o legado institucional e ideacional do desenvolvimentismo e das reformas liberalizantes. Argumenta-se que, no período analisado, as mudanças institucionais ocorreram em camadas e que as vantagens institucionais desenhadas se sobrepuseram a antigas estruturas institucionais e ideacionais, o que teria contribuído para construção de interações estratégicas intermitentes – análise similar à construção institucional do CDES. Após a contextualização histórica da economia política e do arranjo institucional no qual o CDES está inserido, no segundo capítulo, apresentamos o CDES frente às experiências internacionais, bem como definimos as variáveis de análise por meio do qual o papel do CDES será analisado nos capítulos seguintes. Tendo como guia as variáveis definidas previamente, os capítulos 3 e 4 tratam, respectivamente, da atuação do Conselho no primeiro e no segundo governo Lula. Com base na análise contextual (legado institucional, coalizões e liderança, governabilidade e conjuntura externa) e na configuração institucional do CDES (composição, lugar institucional, mecanismos de funcionamento, matérias aprovadas, atuação do corpo executivo e difusão nacional e internacional) ao longo dos anos, inferimos que o Conselho teria viabilizado interações estratégicas, mas que estas seriam intermitentes.

Para além de extensa revisão bibliográfica, a análise do CDES envolveu (i) ampla análise documental desde relatórios de gestão, matérias aprovadas e documentos estratégicos do CDES até atas e documentos oficiais de reuniões, eventos, seminários e viagens oficiais; (ii) acompanhamento e exame sistemático da cobertura da imprensa sobre o Conselho e do contexto político e econômico do período analisado; (iii) realização de oito entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, principalmente da SEDES, e conselheiros do CDES (ver lista em Apêndice B); (iv) análise de oito entrevistas realizadas para trabalho sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)⁴⁸ e de inúmeras entrevistas em vídeo, realizadas pela SEDES⁴⁹, (v) acompanhamento da 31ª reunião plenária do CDES em Brasília⁵⁰ e (vi) relatório de pesquisa da autora sobre o CDES no âmbito da pesquisa Clacso⁵¹.

⁴⁸ A referidas entrevistas transcritas foram gentilmente cedidas por Jackson De Toni (DE TONI, 2013). (DE TONI, 2013)

⁴⁹ Os dois principais eventos que produziram este material foram os Seminários Internacionais para desenvolvimento, o primeiro deles, em 2009, foi a 39ª reunião plenária ampliada e ocorreu no contexto da crise econômica; o segundo foi realizado em 2013, como evento de comemoração de 10 anos do CDES e seu deu no contexto de tentativa de retomada do diálogo após manifestações de 2013 – momento que ultrapassa o período analisado nesta tese.

⁵⁰ Reunião plenária emblemática, porque o Lula deu posse aos Conselheiros que ultrapassaram o seu mandato e, portanto, eram responsáveis pela transição e continuidade.

1 CAMADAS E VANTAGENS INSTITUCIONAIS NA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA: O CONTEXTO DA MUDANÇA

Entre 2003 e 2010, os indicadores socioeconômicos apresentaram expressiva melhora, com o governo atingindo níveis de aprovação de 80% ao final de 2010⁵². Os oito anos do governo Lula foram caracterizados pela conjugação de políticas até então tidas como antagônicas: por um lado, o controle da inflação, a redução da dívida pública no exterior e a manutenção da política monetária restritiva garantiram o cumprimento do pacto firmado quando da Carta ao Povo Brasileiro de preservar as conquistas referentes à estabilidade, por outro, abriu-se espaço para estímulo da liquidez no mercado por meio de políticas de crédito direcionadas, do fortalecimento da atuação de bancos públicos, do aumento da renda salarial e de investimentos públicos em infraestrutura, em um contexto de ampliação das arenas de negociação. Observa-se, ainda, a atuação anticíclica do Estado como agente do desenvolvimento com a concessão de crédito pelos bancos públicos durante a crise de 2008, medida facilitada pelo acúmulo de reservas cambiais durante a bonança trazida pela crescente valorização das *commodities*, o que a época não só evitou uma recessão severa como também contribuiu para a rápida retomada do crescimento. Os avanços se deram em um contexto de resgate do debate sobre o desenvolvimento e de reorganização das interações entre Estado, mercado e sociedade, o que nos leva a indagar sobre os processos de mudança na economia política e a retomar a questão levantada na introdução sobre desenvolvimento: esse fenômeno estaria sendo viabilizado? Como? Seria possível identificar a articulação para vantagens institucionais comparativas por meio de interações estratégicas para o desenvolvimento?

A economia política brasileira, bem como de demais países semiperiféricos, vem sendo amplamente analisada dentro da perspectiva VoC por diversos autores (ALMEIDA, R. DE, 2011; BOSCHI, R. R., 2011; CONDÉ, 2009; DELGADO, I., 2008; DELGADO, I. G. *et al.*, 2010; DINIZ, 2010; SANTANA, 2012, 2011). Em questionamento à classificação de

⁵¹ O mencionado relatório é parte de resultados do projeto “A relação entre Estado e sociedade no CDES: nova interação?”, premiado com uma bolsa de pesquisa do Concurso *Estado, democracia y clases sociales en América Latina y el Caribe*, convocado em 2008, no marco do “Programa de Becas CLACSO-Asdi para pesquisadores júnior da América Latina e Caribe.”

⁵² De acordo com IBOPE, as pesquisas realizadas entre julho e final de setembro de 2010 apresentaram entre 77% e 80% de entrevistados considerando o governo ótimo ou bom. A pergunta respondida é: “Na sua opinião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?” <http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Paginas/default.aspx>

Schneider de HMEs⁵³, Delegado argumenta que, no Brasil, a economia de mercado seria *liberal-corporativa*. As características descritas pelo autor são: (i) financiamento das empresas via bancos públicos, “não obstante a expansão do mercado de capitais”; (ii) governança corporativa caracterizada por “conglomerados familiares entre as grandes empresas nacionais” e pela presença de empresas estrangeiras; (iii) relações industriais marcadas por contratos individuais com “presença do Estado na regulação de direitos individuais do trabalho”, e o corporativismo sindical convivendo com a “diversificação da estrutura de representação de interesses”; (iv) relação entre empresas e empregados de colaboração para inovação; (v) qualificação via “agências semipúblicas” para formação profissional e formação geral de responsabilidade do Estado; (vi) relação entre as firmas estimuladas pelo Estado ao lado das relações hierárquicas; (vii) relação entre Estado e empresariado viabilizada por uma “multiplicidade de canais, pluralistas e corporativos, sendo que os últimos, esvaziados na década passada, retomaram sua importância”; (viii) mercado interno forte com economia “relativamente fechada”, “sem superar as deficiências de sua capacidade de inovação tecnológica” (DELGADO *et al.*, 2010, p. 971).

Muitas das dimensões tratadas, como, por exemplo, financiamento empresarial, mercado interno e relação do Estado com empresariado, não tinham essa configuração na década de 1990. Nesse sentido, a composição desta “fotografia” vem sendo alterada ao longo do tempo e, como argumentamos neste trabalho, teria não apenas sido fortemente marcada pelo arranjo institucional configurado no governo Lula, mas também pelos períodos

⁵³ O questionamento estaria vinculado ao desaparecimento do Estado da análise do autor, bem como a não explicitação da desarticulação da sociedade. Nas palavras de Delgado: “Num primeiro momento, Schneider apontava a presença de uma variedade *semi-articulada* de capitalismo no continente” (SCHNEIDER, 2002). Suas características seriam a proeminência de conglomerados de produção diversificada, o peso expressivo das multinacionais no espaço econômico nacional, a baixa qualificação da força de trabalho e as relações de trabalho atomizadas. O caráter semi-articulado do modelo estaria associado ao predomínio de formas de interação mercantis, no âmbito das relações de trabalho e das atividades de qualificação força de trabalho, combinadas à prevalência de formas não mercantis no modo como os conglomerados resolvem seus problemas relativos à aquisição de capitais e de tecnologia.

No limite, a articulação entre os conglomerados e as multinacionais para enfrentar dilemas de financiamento e aquisição de tecnologia desestimularia as empresas a investirem em esforços de qualificação, num processo que se reforça mutuamente. Associadas a tais características apareceriam como complementariedades o predomínio das *commodities* nas exportações latino-americanas, o rarefeito mercado de capitais, a volatilidade econômica e política da região, a presença de um Estado intervencionista, mas fraco, as profundas divisões étnicas e/ou sociais das sociedades latino-americanas. [...]

Recentemente, Ben Ross Schneider alterou sua formulação, sugerindo que, na América Latina, prevaleceria uma modalidade *hierárquica* de capitalismo, em contraste com as formas liberais, coordenadas e as *network market economies* (SCHNEIDER, 2007). O foco de sua análise é a organização interna das empresas e a relação destas com o ambiente [...] De fato, a indicação de que a hierarquia corresponde ao princípio alocativo fundamental das economias desta parte do globo obscurece a complexidade das relações das empresas com o ambiente, que, em suas primeiras formulações, a nosso ver, Ben Ross Schneider indicou com mais precisão. *A desarticulação entre diferentes dimensões da sociedade brasileira tem sido apontada como um traço fundamental da trajetória do país em diversas análises, como veremos adiante. Não há avanço no conhecimento do país numa tipologia que oculta este traço. Não nos parece positiva, também, a exclusão do Estado do modelo.* [...] Por isto, sugerimos a formulação *economia liberal-corporativa*, de modo a registrar o caráter semi-articulado indicado por Schneider, destacando, contudo, a principal modalidade de interação entre o Estado e o mundo empresarial, presente pelo menos no Brasil.” (DELGADO, I., 2008).

anteriores. Conforme apresentamos antes, o desenvolvimento é um processo complexo e sua avaliação seria, portanto, mais bem conduzida em análises de processos de longo prazo⁵⁴. Por isso, propomos que esse quadro seja analisado frente à (i) trajetória desenvolvimentista e liberal da economia política brasileira – institucional e de ideias; (ii) análise das mudanças graduais na economia política ao longo do tempo.

Como bem esclarece Delgado, até a crise de 1973⁵⁵, haveria “um movimento de convergência da economia capitalista no sentido da admissão significativa da ação regulatória do Estado” (DELGADO, I., 2008, p. 3). Entretanto, como se sabe, a década de 1990 foi marcada por reformas econômicas de cunho liberal, balizadas pelo Consenso de Washington⁵⁶, com as quais vieram a já mencionada hegemonia das ideias que preconizavam a ausência de alternativa para o desenvolvimento frente à globalização. Em artigo que discute a diversidade dos tipos de capitalismo – em oposição ao receituário da unidade das políticas liberalizantes –, Condé resume bem o mencionado contexto, bem como os seus desdobramentos:

Durante a primeira década do século XXI foi possível observar uma progressiva redução do interesse pelo tema da convergência institucional e da tese do caminho único para o crescimento econômico. Da mesma forma, enquanto o tema do desenvolvimento havia sido eclipsado exatamente pela ênfase no crescimento (ou pela identificação entre ambos) e pelo suposto triunfo do modelo de globalização uniformizador e exclusivamente centrado nas vantagens comparativas de cada nação, havia nítido desconforto com a insuficiência da explicação globalista e convergente no que se refere, em particular, a dois campos: primeiro, o modelo das reformas orientadas para o mercado foi incapaz de convergir crescimento e desenvolvimento, ou produzir bem estar em uma escala que atendesse às suas promessas. Em segundo, a diversidade de caminhos e respostas econômicas

⁵⁴ “Desenvolvimento envolve processos de longo prazo que podem ser melhor avaliados apenas em perspectiva, desta forma por vezes introduzindo fortes incertezas quanto sentido e direção da mudança em determinada conjuntura. Em certos aspectos, sobretudo aqueles referentes a dimensões estruturais, pode-se verdadeiramente falar em dependência de trajetória em termos de escolhas institucionais feitas em momentos iniciais da mesma e que vão gerando rendimentos crescentes, como por exemplo, no que se refere às instituições do estado, às burocracias e às instituições políticas capazes de assegurar governabilidade e eficácia da atuação do poder executivo. Em outros aspectos, como é o caso das formas de proteção social associadas a um determinado regime produtivo, seria mais adequado falar de uma trajetória que se altera na medida em que os processos deslançados a partir de políticas podem ser objeto de correção ou redirecionamento, até mesmo de maneiras bastante radicais, em função de mudanças nos quadros de referência das elites. Pode-se afirmar também que, dependendo do contexto, um mesmo fator pode representar obstáculo ou favorecer o desenvolvimento.” (BOSCHI, R., 2010b, p. 24)

⁵⁵ A crise do petróleo, que teve auge no ano mencionado, teve várias fases (após a Segunda Guerra Mundial), foi um marco na discussão sobre a discussão sobre políticas de desenvolvimento e papel do Estado. Argumentou-se que para além dos problemas na demanda, a crise teria origem no poder excessivo dos sindicatos, que pressionariam as empresas por maiores salários e o Estado por mais benefícios sociais. Com base nesse diagnóstico, propõem-se uma nova forma de articulação da economia em contraposição a medidas keynesianas em direção a diminuição do poder dos sindicatos, desregulamentação de mercados, redução das intervenções estatais no campo econômico e social.

⁵⁶ O Consenso de Washington continha proposições que sintetizavam o conjunto de políticas que as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam apropriadas para a América Latina. As recomendações incluíam: (i) disciplina fiscal; (ii) reorientação dos gastos públicos; (iii) reforma tributária; (iv) liberalização da taxa de juros, que deve ser positiva; (v) taxas de câmbio competitivas; (vi) liberalização do comércio e fim da proteção da indústria nacional (exceto indústria nascente, por um período limitado); (vii) liberalização financeira; (viii) privatização; (ix) desregulamentação; (x) fortalecimento do direito de propriedade (WILLIAMSON, 1990).

permanecia desafiando a ideologia do isomorfismo neoliberal e, à medida que não surgiam resultados concretos com relação às suas ações, reforçava-se a convicção de que os cenários nacionais não somente não haviam perdido sua capacidade de ação, como existiam rotas nacionais de alcance variado. Em outras palavras, não havia soado o dobre de finados para políticas nacionais nem o Estado nacional definhara em nome de um mercado homogeneizador e capaz de punir os “divergentes”. (CONDÉ, 2009)

As marcas da trajetória são elementos de destaque na análise de Boschi sobre a economia política brasileira. O autor argumenta que se configuraria um quadro positivo para o desenvolvimento no Brasil durante o governo Lula e que isso só teria sido possível, porque “as reformas orientadas ao mercado implementadas nos anos 1990 não foram capazes de apagar, como pretendiam, o legado da era Vargas em alguns aspectos fundamentais para a configuração do capitalismo brasileiro atualmente.” (BOSCHI, R., 2010b)⁵⁷. Propomos, a seguir, colocar uma “lupa” nos processos de mudança – institucional e de ideias. Argumentamos que os oito anos teriam sido marcados por mudanças graduais caracterizadas, principalmente, pelo tipo de acomodação que Streeck e Thelen chamam de “camadas”. Isso porque os atores se adaptaram às instituições e o arranjo institucional mudou gradualmente por meio do surgimento de novos extratos, sem romper completamente com o arranjo anterior. Um exemplo desse ajuste é a atuação do Ministério da Fazenda, Banco Central e do BNDES que compuseram o núcleo duro de reformas liberalizantes no Brasil, e, posteriormente, entre 2003 e 2010, ganharam papéis diferentes – com o Ministério da Fazenda e o Banco Central compondo o eixo das políticas macroeconômicas e o BNDES adquirindo um caráter de banco público de desenvolvimento de fato e estimulando o crédito para empresas nacionais (RIBEIRO; LAMAS, 2010).

A identificação de processos de mudança será o fio condutor deste capítulo que visa analisar a estratégia de desenvolvimento desenhada no governo Lula em relação a arranjos anteriores – desenvolvimentismo e neoliberalismo. Para tanto, as seções que seguem estão organizadas da seguinte forma⁵⁸ (i) resgate da trajetória do desenvolvimentismo e do

⁵⁷ O autor argumenta que a economia política brasileira seria caracterizada por operar, de um lado, em “condições de intensa competitividade, com uma modalidade de capitalismo adequada ao funcionamento dos mercados financeiros, crescentemente baseada em empresas de capitais abertos, com tendência à internacionalização” e, mais ainda, “com uma política macroeconômica que vem mantendo, de maneira bastante rígida, os fundamentos da estabilização”. Por outro lado, haveria a criação de “condições institucionais capazes de garantir a interlocução do empresariado com o Estado e a implementação de políticas industriais e anticíclicas”, o que seria parte da margem de manobra para políticas de desenvolvimento e integrariam um cenário de reversão de “complementaridades negativas”, como a desigualdade social. A desigualdade estrutural, por sua vez, seria uma marca desenvolvimentista na configuração do capitalismo brasileiro, que seria resultado de uma transição pelo alto sem reforma agrária, da urbanização por meio de migrações rurais e da exclusão social resultante da incorporação social pela via do trabalho.

⁵⁸ As duas primeiras seções foram baseadas em artigo não publicado escrito com Barbara Lamas em 2010.

neoliberalismo no Brasil; (ii) análise do arranjo institucional para o desenvolvimento do governo Lula frente à trajetória, buscando identificar os processos de mudança graduais, e (iii) elucidações sobre os processos de mudanças da interação do Estado, mercado e sociedade.

1.1 As marcas do desenvolvimentismo e da liberalização na economia política brasileira

O desenvolvimentismo⁵⁹ remonta às teorias estruturalistas do subdesenvolvimento periférico latino-americano. A partir da agenda de reflexão inaugurada por Raúl Prebisch em 1949, segundo a qual o padrão de inserção periférica na economia internacional não deveria ser considerada uma etapa necessária do desenvolvimento capitalista moderno, mas, sim, uma condição que tendia a perpetuar e agravar as desigualdades internacionais, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) transformou as políticas “improvisadas, defensivas e provisórias” das décadas de 1930 e 1940 em uma receita sistemática para o desenvolvimento industrial, baseada na ação estatal para promover o desenvolvimento.

A receita incluía, além de uma inserção internacional contestatória do *status quo*, a regulação dos mercados para melhorar a própria *performance*, a ruptura dos padrões trazidos pelo livre mercado e vantagem comparativa e a própria conversão em economias industriais, que aumentassem a produtividade da mão-de-obra e estimulassem outras atividades econômicas por meio de conexões na cadeia produtiva. Os elementos desta estratégia de desenvolvimento expressaram-se de diferentes formas nos países da América Latina, mas todos, em maior ou menor grau, adotaram combinações distintas das seguintes políticas: tarifas de importação, controle do câmbio, múltiplas taxas de câmbio e desvalorização da moeda para proteger os produtores locais, reduzir o desemprego urbano e defender o balanço de pagamentos; subsídios e moratória da dívida para aumentar a renda das elites exportadoras; códigos trabalhistas para legalizar e regular os sindicatos; e programas de segurança social para melhorar as condições dos trabalhadores urbanos e das classes médias assalariadas; investimento em infraestrutura e na produção de bens intermediários, como aço e energia (WEAVER, 2000).

Em resumo, o desenvolvimentismo se baseou em três elementos inter-relacionados: (i) uma política de industrialização vertical e intensiva por meio de substituição de importações,

⁵⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai são os países que mais extensivamente implementaram estas políticas, sendo que o Brasil foi considerado por Weaver (2000) o exemplo de sucesso do modelo de substituições de importações.

concentrada em setores industriais prioritários ou básicos como o químico, o automotor, o de maquinário, o de energia, o de bens de capital e a siderurgia; (ii) a busca de uma rápida expansão de acumulação de capital para apoiar o esforço de industrialização, via financiamento público e capital estrangeiro; e, (iii) a intensa participação do Estado na condução do programa de desenvolvimento, em geral por meio de planejamento, para induzir a atuação da iniciativa privada em áreas prioritárias. Esse modelo econômico defendia, ainda, a incorporação das burocracias estatais neste processo⁶⁰.

No Brasil, o Estado passou a atuar intensamente na economia⁶¹ a partir de programas como o Plano de Metas (1956)⁶², o Plano Estratégico de Desenvolvimento⁶³ (1967), o I Plano Nacional de Desenvolvimento⁶⁴ (I PND, de 1972) e o II PND⁶⁵ (1974). Nesse período, houve atuações mais ortodoxas, como, por exemplo, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), durante a administração de Castello Branco (1964-1967), mas que, em geral, não comprometeram a tendência intervencionista do período. O Estado foi responsável pela

⁶⁰ No Brasil, juntamente com a estratégia de consolidar a industrialização por substituição de importações, buscou-se criar uma burguesia nacional forte, com uma política industrial promovida por instâncias burocrático-corporativas com ampla representação de elites empresariais.

⁶¹ Apesar de a atuação do Estado ter sido mais intensa a partir do Plano de Metas, cabe destacar que a ISI começa a se desenhar nas duas décadas que o antecede (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999; WEAVER, 2000).

⁶² Baseado em estudos do grupo BNDE-Cepal, o Plano de Metas foi o primeiro plano levado adiante com total comprometimento do setor público, e foi responsável por impulsionar o desenvolvimento do país a partir do crescimento do setor industrial, com modernização e implantação de novos ramos, com foco, principalmente, no aprofundamento do setor de bens de consumo duráveis, como, por exemplo, a indústria automobilística. Incentivou-se a indústria nacional estipulando reservas de mercado por meio da política cambial e da lei de similares, que garantia a exclusão do produto da pauta de importações, caso sua produção interna fosse em volume e qualidade suficientes para atender a demanda. O investimento estatal ocupou um papel vital no provimento de insumos básicos (aço e energia, por exemplo) e infraestrutura básica (transporte e comunicações), destacando-se não só pelo montante, mas também pelos aspectos qualitativos da participação do setor público (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1989).

⁶³ O PED tinha como objetivos a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação. A equipe do então ministro da Fazenda, Delfim Netto, estimulou abertamente o crescimento econômico por meio da expansão de crédito, aumentando a participação do BNDE na concessão de financiamento ao setor privado. A despeito das declarações em favor do livre mercado, proliferavam-se incentivos, subsídios e isenções, que tornavam o papel do governo essencial para viabilizar operações do setor privado. Nesse sentido, os efeitos sobre o desenvolvimento da indústria nacional ficavam por conta do elevado nível de dispêndio do governo, especialmente em novos investimentos de infraestrutura (LAGO, 1989, p. 238).

⁶⁴ O I PND, base do período conhecido como milagre econômico, foi responsável por altas taxas de crescimento anuais sustentadas pelo grande aumento da produção industrial, pelo incremento das exportações e pela utilização de capitais externos.

⁶⁵ O II PND tinha como objetivo o desenvolvimento das indústrias de bens de produção, principalmente nos setores energético e de mineração, viabilizado por meio do fortalecimento da infra-estrutura econômica. Assim, o II PND alterou as prioridades da industrialização de um padrão baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda para uma economia baseada no setor produtor de meios de produção – bens de capital e insumos básicos. Principal órgão responsável pela implantação do plano, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) conferia incentivos ao setor privado, dentre eles a garantia da demanda, sustentados politicamente pelo capital financeiro nacional, empresas e oligarquias tradicionais. Em relação ao financiamento, no caso das empresas estatais, houve uma restrição ao crédito interno e indução ao endividamento externo, tendo-se início um processo de estatização da dívida externa. O setor privado buscou suporte principalmente nos bancos públicos, com destaque para o BNDE (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999).

concessão de crédito e pela proteção setorial, bem como por suprir insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas, em benefício, principalmente, do setor privado (LAGO, 1989, p. 271).

Para dimensionar a extensão da participação do Estado na economia, entre 1968 e 1974, foram criadas 231 novas empresas públicas (175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e dois em agricultura). Com relação à formação de capital, as administrações públicas e as empresas estatais respondiam a cerca de metade dos investimentos totais no início dos anos 70, bem como por mais de um terço da demanda de bens de capital. No que diz respeito aos empréstimos ao setor privado, as instituições públicas supriam cerca da metade do total entre 1972 e 1973, em 1974, cerca de $\frac{3}{4}$ dos empréstimos para capital de investimento e 43,5% em dos empréstimos de capital de giro eram financiados pelo Estado, sem contar a concessão de subsídios e transferência a setores e regiões específicas e a regulamentação da política industrial e o próprio controle de preços. (LAGO, 1989). Desse modo, pode-se dizer que o setor público aprofundou sua permanência em áreas já definidas em décadas anteriores a 1964, e, entre 1967 e 1973, consolidou *holdings* de serviços públicos e estruturou empresas em setores de ponta como a indústria aeronáutica. Entretanto, resumidamente, essa estratégia de desenvolvimento se define por intensa participação do Estado na economia, tanto como planejador quanto impulsor do desenvolvimento⁶⁶.

Com claro destaque para o papel das empresas estatais, o desenvolvimentismo caracterizou-se pelo protagonismo do Estado na articulação do tripé estatais, capital nacional e capital estrangeiro, e por sua atuação ativa na interação com a sociedade via corporativismo estatal⁶⁷. Nesse pacto que sustentava politicamente o desenvolvimentismo, a questão da redistribuição de renda ficou relegada a segundo plano⁶⁸, ainda que a necessidade de

⁶⁶ Cabe destacar, contudo, que, no que diz respeito à participação do emprego público na economia brasileira, os níveis se mantiveram similares a países com menos tradição intervencionista como, por exemplo, os EUA. Em 1973, o Estado chegou a empregar 8,5% da população economicamente ativa (19,4% do emprego assalariado urbano, contra 20% nos EUA) (LAGO, 1989).

⁶⁷ Como veremos, ainda que em níveis diferentes de incorporação, o corporativismo estatal, por meio da criação de canais de diálogo entre empresários e Estado, que, mesmo que setorializados, significaram a institucionalização de um modelo de interação que sustentou o processo de industrialização Brasil.

⁶⁸ Lago aponta o aumento gritante da concentração de renda entre os 5% mais ricos da população que passaram de uma participação na renda de 28,3% em 1960 para 39,% em 1972. Em contraste, os 50% mais pobres, que recebiam 17,4% do rendimento total da população economicamente ativa (PEA) em 1960, em 1972 auferiam apenas 11,3% (LAGO, 1989, p. 290). O mesmo movimento é destacado por Gremaud, Vasconcelos e Tonedo Júnior, que apontam um aumento da diferença média entre os rendimentos dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres: em 1960 a diferença entre as duas faixas de renda era de aproximadamente quatro vezes, em 1970, essa distância passa a ser de quase 20 vezes (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999, p. 88).

incorporação das classes populares, empobrecidas e marginalizadas, e a redução da desigualdade estivessem contempladas na teoria que o embasava (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 38). Na prática, estava intrínseco à viabilização da estratégia de substituição de importação um elemento concentrador, uma vez que o incentivo à adoção de tecnologias que favoreciam em maior medida o capital vis-à-vis a mão de obra fizera com que a remuneração dos detentores de capital fosse substancialmente superior à da maioria da população (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999, p. 92), situação agravada pela crescente inflação observada no período⁶⁹.

As razões para a alta concentração de renda são objeto de amplo debate na literatura. É inegável, entretanto, o peso da política salarial e do desmonte da estrutura sindical nesse cenário. Não raro, as tentativas de estabilização foram feitas por meio do arrocho salarial, com manutenção de altas taxas de lucro e com uma remuneração seletiva para trabalhadores mais qualificados, de forma que “no período 1967 a 1973 ocorreu uma queda e uma estagnação do salário mínimo real apesar do forte crescimento da economia e da produtividade trabalho” (LAGO, 1989, p. 286). Cabe assinalar, contudo, que a despeito dos efeitos perversos com relação à distribuição de renda, o crescimento econômico foi responsável pelo aumento do nível de emprego, além de melhorias nas áreas de saneamento, saúde, educação, bem como do acesso à luz elétrica e eletrodomésticos.

Os limites da estratégia desenvolvimentista, tal como absorvida e implementada pelos governos militares, ficaram evidentes à medida que as fontes externas de financiamento se restringiram, com o crescimento da pressão para abertura de arenas de negociação de questões afeitas à política salarial e por uma melhor distribuição de renda. A partir do II PND, a manutenção do ciclo expansionista de crescimento econômico passou a depender crescentemente da situação externa favorável, o que se tornou cada vez mais difícil com a desaceleração do comércio mundial agravada pelo segundo choque do petróleo, em 1979, e a consequente deterioração do balanço de pagamentos (LAGO, 1989; VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999). Dessa forma, na medida em que a situação econômica internacional se deteriorava e a crise fiscal do Estado se intensificava, com um quadro

⁶⁹ Na ausência de um sistema financeiro com dimensão, maturidade e flexibilidade suficientes para captar as poupanças requeridas pelos investimentos propostos no Plano de Metas, a solução encontrada foi a expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário (Orenstein e Sochaczewski, 1990). Tal solução teve como consequências fortes pressões inflacionárias – e os planos de estabilização, quando implementados, não foram mais do que tentativas de reduzir o ritmo inflacionário a níveis toleráveis, sem sacrificar o desenvolvimento pela estabilidade. Mesmo o Programa de Estabilização Monetária (PEM), de 1958, logo foi abandonado por causa da resistência dos partidos de esquerda e organizações sindicais, por prever política salarial restritiva.

doméstico hiperinflacionário, colocava-se em xeque o padrão de crescimento baseado no financiamento externo e estatal, que prevaleceu nos anos 1970.

A partir dos anos 1980 e, principalmente, nos 1990, a pressão inflacionária e os obstáculos ao crescimento desaguaram em uma crise da estratégia desenvolvimentista que regia a economia política brasileira de então, o que implicou em uma reviravolta no discurso econômico. Até então, o diagnóstico oficial era de que o principal constrangimento ao crescimento tinha natureza externa e poderia ser resolvido com a retomada do investimento e com o aumento das exportações. Contudo, a nova interpretação das causas do subdesenvolvimento identificava no Estado não um instrumento gerador de mudanças, mas sim parte central do problema, uma vez que eram percebidos como “fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem” (DINIZ, 2011), enquanto a relação entre Estado e empresariado seria necessariamente espúria e o burocrata, identificado como ator oportunista, movido pelo objetivo de utilizar os recursos estatais em benefício próprio (*rent seeker*). A saída, nesse sentido, seria deixar de usar o Estado para promover um projeto de desenvolvimento econômico, e encurtar o seu raio de ação para liberar no mercado o dinamismo nele contido (CRUZ, 2007, p. 6).

Como já vimos, essa percepção foi impulsionada, ainda, pela primazia econômica e política dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, e a consolidação dos princípios do liberalismo econômico e do multilateralismo como marcos ideacionais hegemônicos. Nesse contexto, a globalização passou a ser encarada como um processo inexorável, em que o Estado estaria fadado a perder sua centralidade diante da emergência de novos atores poderosos – notadamente, de empresas transnacionais. A reformulação das estratégias de desenvolvimento incluiu não só um conjunto de reformas econômicas, sintetizadas no que ficou conhecido como o Consenso de Washington – que se apresentou como a única via possível –, mas também a adaptação dos quadros conceituais da política externa com a inclusão na agenda nacional de temas como direitos humanos, meio-ambiente e democracia. Essas mudanças, conjugadas à abertura dos mercados, eram consideradas essenciais para aumentar sua credibilidade diante de seus pares e ajudar nas negociações internacionais para obtenção de créditos e investimentos e para o acesso à tecnologia e mercados.

A diminuição da participação do Estado como agente econômico no âmbito doméstico sustentada por princípios da ortodoxia econômica difundidos pelos EUA era chancelada, ainda, por organizações financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial. O Brasil seguiu a tendência mundial, com mudanças na economia de mercado apoiadas por um

conjunto de ideias em defesa da liberalização econômica avançando entre políticos, burocratas e economistas, no contexto de crise do desenvolvimentismo:

Na década de 1980, a crise da dívida e o recrudescimento da inflação – combinados com os percalços na atuação das estatais, em contexto de turbulência política sob a transição democrática – produziram expectativas pessimistas em diferentes atores econômicos e políticos sobre a efetividade das convenções indicadas acima [crescimento garantido e estabilidade presumida], conduzindo à disseminação do diagnóstico de crise do desenvolvimentismo brasileiro (Diniz, 1997; Fiori, 1985; Bresser-Pereira, 1992). Assim, em meio à propagação global das ideias neoliberais e do temor no meio empresarial de afirmação da esquerda na cena política brasileira, forjou-se uma significativa base social e política para a implementação de reformas de mercado (Tavares e Fiori, 1993; Delgado, 2001). Apesar de ampliarem-se as possibilidades de atuação das empresas multinacionais com a eliminação da distinção constitucional entre empresa nacional e estrangeira, definida em 1988, e da abertura de atividades como as telecomunicações e a exploração do subsolo, tais reformas incidiam em espaço econômico já fortemente internacionalizado. Assim, seus elementos centrais seriam a abertura comercial e a adoção de medidas para a mudança no papel econômico do Estado, na expectativa de inauguração de um ciclo de expansão baseado na atração de capitais externos e na exposição das empresas nacionais à competição internacional para elevação de sua produtividade (Mendonça de Barros e Goldstein, 1997). As reformas contribuiriam, ainda, para a redução do custo Brasil, supostamente compensando a diminuição dos níveis de proteção ao mercado interno, efetivada mediante a redução das tarifas de importação e das políticas monetária e cambial, utilizadas como âncoras para o controle da inflação (Deddecca, 1997; Delgado, 2001). Mitigou-se, também, a presença econômica do Estado, com a extinção de monopólios e as privatizações. Instituíram-se, ainda, restrições aos gastos públicos com a Lei de Responsabilidade Fiscal e miraram-se, sem êxito pleno, reformas na administração pública, no sistema previdenciário e na legislação trabalhista. (DELGADO, I. G., 2015, p. 15)

As mudanças na estratégia de desenvolvimento começaram no governo Sarney (1985-1990) quando teve início a liberalização comercial com redução de tarifas, mesmo com focos de oposição importantes, como o MRE e câmaras setoriais de representação do empresariado⁷⁰ (CASTELAN, 2009). A falta de consenso dentro da coalizão governista no que diz respeito a um novo modelo, no entanto, se expressou na política industrial que manteve o sistema de preferências setoriais⁷¹. Como veremos na seção a seguir, a diversificação das arenas de intermediação de interesse entre Estado e empresariado era marcada por uma postura crítica à rigidez da postura das entidades corporativas, mas também à implantação da agenda liberalizante.

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) se deram importantes mudanças institucionais que edificaram a estratégia neoliberal no Brasil, a começar pela eliminação da resistência dentro do governo, centralizando as instâncias decisórias da política

⁷⁰ Sarney reduziu a tarifa nominal média de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989.

⁷¹ Velasco e Cruz chama a atenção para a incongruência entre o discurso do governo Sarney, valorizando a “economia de mercado”, e a política industrial implementada (Nova Política Industrial), que revogava alguns incentivos fiscais, mas criou novos (CRUZ, 2007).

econômica sob o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP)⁷² logo no primeiro dia de mandato. Ainda no primeiro dia, o presidente anunciou a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que se vinculava ao programa de estabilização Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor. Nos novos objetivos estratégicos do governo, a necessidade de promover a industrialização via substituição de importações e a expansão da capacidade produtiva deu lugar à preocupação com a eficiência e com a competitividade. Em seu desenho original, a PICE, por um lado, destinava-se a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva e, por outro, visava a promover a concorrência não só coibindo práticas monopolistas e intensificando o processo de competição no mercado doméstico, mas também expondo a indústria brasileira à concorrência externa via liberalização comercial e remoção da estrutura de proteção.

Paralelamente, o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi implementado para reformular a participação do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades “indevidamente exploradas pelo setor público”, para, supostamente, melhorar a eficiência alocativa da economia e aumentar a competitividade dos produtos nacionais. Foram privatizadas principalmente empresas nos setores de siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e energia elétrica, áreas altamente prioritárias para os governos desenvolvimentistas das décadas anteriores.

Desse modo, em apenas dois anos de mandato, e com fraca base de apoio parlamentar e partidária, Collor extinguiu boa parte das barreiras não-tarifárias às importações, reduziu as tarifas de importação, eliminou os canais de negociação entre empresariado e o Estado da estrutura do modelo corporativo, e deu início ao processo de privatização com o PND. Com isso, resignificou a participação do Estado na economia, rompendo com a política industrial vigente nas décadas anteriores. Em outras palavras, reformou radicalmente o escopo e instrumentos de política adotados até então, desmontando o sistema de proteção e incentivos construído ao longo das décadas anteriores⁷³.

⁷² A reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista, em que se incluía a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio no MEFP (GARCIA, 2000).

⁷³ Vale mencionar que as medidas adotadas por Collor, lideradas pela luta contra a inflação e pela destruição dos pilares do modelo estatista-desenvolvimentista, podem ser classificadas como uma experiência paradigmática de “reforma de cima para baixo”, uma vez que o padrão anterior de intervenção tecnocrática foi radicalizado e as mudanças foram feitas por via administrativa (DINIZ, 2000).

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1995), depois que Collor foi afastado do cargo prematuramente, as reformas foram estancadas. Entretanto, no governo Fernando Henrique Cardoso, as mudanças em relação a estratégia de desenvolvimento foram retomadas integralmente. Enquanto as reformas de primeira geração, implementadas fundamentalmente com Collor, visavam a reduzir a inflação e restabelecer o crescimento, as reformas estruturais de segunda geração, promovidas no governo FHC, visavam a “melhorar as condições sociais, melhorar a competitividade internacional e manter a estabilidade macroeconômica”. Para tanto, lançaram mão de instrumentos que reformavam a interação entre os atores estratégicos para o desenvolvimento. Por um lado, o arranjo institucional do Estado foi amplamente modificado: (i) a legislação e práticas trabalhistas, (ii) a administração pública e a estrutura organizacional do governo central, (iii) a administração da Justiça, (iv) a capacidade reguladora do Estado e (v) reestrutura as relações entre o governo central e as unidades federativas. Por outro, as conversões e reestruturações setoriais no âmbito econômico promoveram mudanças referentes a privatizações mais complexas do que na primeira geração das reformas liberalizantes (nos setores de infraestrutura, serviços, mineração e outros serviços públicos) e ao investimento no fomento às exportações⁷⁴ (GAETANI, 1998).

Entre as ideias que guiaram as prioridades da agenda estavam a preocupação com a atração de capitais e investimentos externos – sobrepostos aos interesses dos grupos empresariais domésticos – e a conformação de uma perspectiva internacionalista em relação à nacionalista do passado (DINIZ, 2005). O sucesso do Plano Real em eliminar a hiperinflação garantiu que, mesmo sem crescimento, a agenda neoliberal angariasse apoio de uma complexa e heterogênea coalizão governamental, unida em torno do consenso acerca das prioridades da agenda política de estabilização e ajuste fiscal. A agenda de estabilização imposta com o sucesso do Plano Real e a ampla base de apoio parlamentar no primeiro mandato⁷⁵ foram muito importantes para o prosseguimento das reformas estruturais. Isso porque, mesmo com alta coesão da equipe governamental em torno da estratégia de desenvolvimento, FHC enfrentou um longo e complexo processo de reformas constitucionais⁷⁶. As reformas visaram

⁷⁴ Basicamente, os instrumentos utilizados nas reformas de primeira geração são: cortes orçamentários drásticos e reforma fiscal; liberalização de preços (incluindo o tipo de câmbio e a taxa de juros); liberalização do comércio internacional e do investimento estrangeiro; desregulamentação do setor privado; criação de “fundos sociais de emergência” à margem dos ministérios sociais; privatizações “fáceis” (companhias aéreas, hotéis e algumas empresas manufatureiras) (GAETANI, 1998).

⁷⁵ FHC contava com 66,5% de apoio da Câmara dos Deputados e 79% no Senado (DINIZ, 2004).

⁷⁶ Como Couto chama a atenção, as reformas no Brasil foram condicionados em grande medida pela Constituição de 1988. Ele sugere que a Assembléia Constituinte institucionalizou um conjunto de idéias herdadas do período anterior, isto é, um conceito desenvolvimentista do que deveria ser o papel do Estado, a organização do mercado, os direitos sociais, etc., de forma que qualquer alteração exigiria mudanças na Constituição (COUTO; ABRUCIO, 2003).

a eliminar os monopólios estatais (distribuição de gás canalizado, exploração de petróleo e telecomunicações), remover as disposições constitucionais que limitavam as ações do capital estrangeiro e dar continuidade às privatizações e à liberalização⁷⁷ (COUTO; ABRUCIO, 2003). Complementando as políticas macroeconômicas⁷⁸, as mudanças institucionais realizadas foram no sentido de reduzir o “custo Brasil” e aumentar a competitividade do país. Acreditava-se que, no longo prazo, a liberalização comercial e financeira aproximaria o conjunto de preços relativos domésticos dos internacionais, modificando a alocação de recursos em direção aos bens comercializáveis cuja produção se mostrasse mais eficiente. Delgado resume bem o período:

Ao longo da década de 1990, prevaleceu a expectativa de que a modernização da estrutura industrial brasileira decorreria de sua exposição à competição externa, secundada por programas para a elevação de qualidade e capacitação tecnológica, além da redução do custo Brasil, através de reformas estruturais (tributária, previdenciária, administrativa, trabalhista etc.), não obstante a presença de ações específicas para alguns segmentos, como automóveis e softwares (Delgado, 2001; De Toni, 2013). Os recursos dirigidos aos programas, contudo, foram escassos, ao passo que a abertura comercial conduzia a processos de especialização regressiva e à desnacionalização (Castro, 1997; Coutinho, 1997), que, a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), favoreceram uma inflexão nas ações do governo, com a retomada, ainda que tímida, de medidas de política industrial (Delgado, 2001; 2005; 2010; De Toni, 2013). No segundo mandato de Cardoso, medidas de destaque foram os fundos setoriais e os fóruns de competitividade da indústria. Os primeiros deveriam servir ao financiamento de atividades inovativas, por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Os segundos retomavam uma modalidade de articulação entre empresariado e Estado instaurada com as câmaras setoriais, que operaram ao final do governo Sarney e no governo Collor, rompendo como padrão bipartite tradicional no Brasil, ao incorporar os trabalhadores. Apesar de sua reduzida efetividade, sinalizavam para a adoção de medidas distantes da expectativa de dinamização da indústria apenas pela ação do mercado (DELGADO, I. G., 2015, p. 29)

Entretanto, a exposição à concorrência internacional se mostrou, em muitos casos, bastante prejudicial à indústria nacional, o que despertou esforços setorialmente localizados de proteção contra a penetração das importações (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997). Assim, Bonelli, Motta Veiga e Brito definem a política industrial de FHC como uma síntese de alguns instrumentos herdados das fases anteriores de industrialização e mantidos por questões de ordem política (Zona Franca de Manaus e outras políticas regionais do governo federal)

⁷⁷ Conforme Bonelli, Motta Veiga e Brito, as tarifas médias sobre importações, no começo do processo de liberalização, em 1990, estavam na ordem de 40%, e ainda se somava uma lista de produtos cuja importação era proibida. Em 1996, a tarifa média chegou a 12,5% e eliminou-se a lista de proibição de importação (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997).

⁷⁸ Segundo Resende (2000), uma política industrial implícita se expressava na política macroeconômica do governo FHC, conduzida essencialmente para sustentar o Plano Real. Tal política tinha como instrumentos: (i) a política monetária restritiva com forte impacto na taxa de juros e na taxa de câmbio; (ii) uma política fiscal que atua fundamentalmente na redução dos gastos governamentais; (iii) uma política cambial rígida, baseada em âncoras cambiais; (iv) sobrevalorização do real e política de redução das alíquotas de importações, o que passou a estimular as importações e desestimular exportações.

com os instrumentos básicos do período de liberalização do início dos anos 90 e com novas políticas de fomento e de regulação introduzidas ou consolidadas em níveis nacional e subnacional⁷⁹. As políticas, caracterizadas, portanto, por acomodações institucionais em camadas, organizaram-se da seguinte forma: (i) políticas de fomento: políticas setoriais (regime automotivo, outros incentivos setoriais, inclusive com vistas à reestruturação industrial); política de financiamento dos investimentos; políticas regionais; políticas subnacionais; (ii) políticas de regulação: novas regulações e privatização da infraestrutura, federal e subnacional; política de concorrência; liberalização das regras para investimento direto estrangeiro e da conta de capital; e (iii) outras políticas de impacto sobre a indústria: direito de propriedade intelectual; compras governamentais; conteúdo local; pequenas empresas. Nesse sentido, nota-se a acomodação de políticas de fortalecimento das chamadas instituições de mercado (propriedade intelectual e liberalização de investimentos estrangeiros) em um arranjo institucional marcado por estratégias desenvolvimentistas – políticas de fomento setoriais e financiamento de investimentos.

Nessa nova configuração econômica, o BNDES manteve um papel essencial, mas em roupagens completamente distintas de sua atuação nas décadas anteriores, o que nos fornece novos indícios sobre as mudanças graduais em camadas na economia política brasileira. Como argumenta Costa, o banco teve sua capacidade de pautar a agenda governamental e de influenciar a definição de uma agenda de desenvolvimento significativamente reduzida, embora tenha preservado sua importância como um instrumento da política de estabilização e das políticas que se relacionassem com ela (privatizações, estímulos às exportações e geração de empregos) (COSTA, 2011). Nesse sentido, o papel estratégico do BNDES no período se deveu, fundamentalmente, a sua participação ativa nas privatizações⁸⁰, na condição de

⁷⁹ Por exemplo, o setor automotivo contava com instrumentos para reduzir custos, reduzir imposto de importação de máquinas e equipamentos, matérias-primas, partes, peças e componentes, além de veículos montados para completar produção doméstica. O setor de bens de capital gozou de incentivos fiscais (isenção de IPI) e depreciação acelerada, bem como programas de financiamento promovido pelo BNDES através da Finame. No setor aeroespacial, observou-se uma parceria entre prefeitura de São José dos Campos/BNDES/Embraer visando a colocar à disposição das empresas uma linha de financiamento para investimento em modernização e desenvolvimento de tecnologia de ponta, com apoio da FINEP (ligado ao MCT) e colaboração tecnológica de instituições importantes como INPE, ITA e Centro Técnico Aeroespacial (CTA), bem como financiamento com juros reduzidos (equalização dos juros) pelo BNDES/Proex (BB) para com isso ganhar concorrência internacional. A indústria de brinquedos, diante da quase falência em 1996, conseguiu proteção via aumento de tarifas, em troca de investimentos no setor (RESENDE, 2000).

⁸⁰ Embora as privatizações fossem uma bandeira do Banco há anos, ao viabilizá-las seus dirigentes preocuparam-se por garantir ágios expressivos e assim ampliar o ingresso de recursos no país. A instituição não foi capaz de definir um modelo de privatização que priorizasse mais o objetivo de equacionar os gargalos infraestruturais e viabilizar o desenvolvimento do que a obsessão fiscalista do governo e a necessidade de minimizar os déficits fiscal e em conta corrente (COSTA, 2011, p. 262).

membro da Comissão Diretora⁸¹ e gestor do PND⁸², bem como na liberalização, tais como a abertura à empresa estrangeira, os investimentos privados em infraestrutura e o financiamento das exportações. Isto é, o BNDES assumiu um papel fundamental na concretização dos objetivos prioritários do governo (estabilização), enquanto suas funções tradicionais de formulação e implementação de políticas industriais e desenvolvimento perderam centralidade⁸³.

A acomodação institucional em camadas segue também no modelo insulado de gestão, principalmente a econômica, que foi dominante durante o governo Collor e continuou no governo do presidente Fernando Henrique. O Ministério das Finanças, do Banco Central e do Tesouro e do BNDES foram o núcleo do Estado responsável pelas decisões estratégicas, particularmente no que diz respeito à política econômica e financeira. Como argumenta Diniz, instaurou-se um “projeto ambicioso de inauguração de uma nova institucionalidade, na qual não teriam mais lugar as antigas formas de articulação Estado-sociedade” (DINIZ, 2004), em um padrão de interação no qual a alta burocracia estatal ficou habilitada a tomar decisões sem a negociação institucionalizada com setores da sociedade. Desenha-se, portanto, uma nova estratégia na econômica política brasileira, estruturada por meio do uso de Medidas Provisórias, do aprofundamento do insulamento burocrático e da eliminação do restante dos canais de intermediação entre Estado e empresários, com o deslocamento das negociações entre o setor produtivo e o governamental para o Congresso.

Ao final do segundo governo Fernando Henrique, no entanto, ficam claras as limitações dessa estratégia de desenvolvimento: à profunda transformação produtiva provocada pela liberalização somou-se a ausência de uma agenda positiva e a paralisia no

⁸¹ Subordinada à Presidência da República, a Comissão era composta por 8 a 10 membros nomeados pelo presidente, depois de aprovada a indicação pelo congresso nacional. Dos membros, quatro eram integrantes do governo, incluindo o presidente da Comissão, na pessoa do presidente do BNDES.

⁸² Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), o BNDES teve, em linhas gerais, as seguintes atribuições: (i) licitar e contratar os prestadores de serviços que atuariam no PND; (ii) supervisionar, acompanhar e coordenar os trabalhos dos consultores e auditores até as operações finais de venda; (iii) recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas, se necessários; (iv) executar as decisões do CND; (v) divulgar ao público todas as etapas e os resultados do processo; (vi) administrar o FND, no qual seriam depositadas as ações das empresas incluídas no PND. Ademais, o banco financiou algumas privatizações.

⁸³ Segundo Costa, “as diretrizes institucionais do Banco e as declarações de seu presidente, Eduardo Modiano, não incluíam referências a incentivos e investimentos nos setores com alto potencial tecnológico. Ao contrário, os recursos captados no exterior foram utilizados para o financiamento de empresas estrangeiras e para importação de equipamentos. Em ambos, sem qualquer exigência de transferência de tecnologia. Também não foram estabelecidos mecanismos de financiamento às atividades de risco. Diante do imperativo da estabilização, o BNDES não foi capaz de viabilizar pontos estratégicos da política industrial ou mesmo de implementar aspectos importantes de suas diretrizes institucionais internas.” (COSTA, 2011, p. 270).

encaminhamento das políticas públicas⁸⁴. A estratégia adotada por FHC, frente à crise de 1999, que seguiu a crise asiática e russa⁸⁵, de desvalorização da moeda, deixou clara a dificuldade de o arranjo institucional vigente viabilizar a superação de tais complementariedades negativas. Ou seja, a estratégia de desenvolvimento, que se vinculava à agenda do fiscalismo e estabilização, mostrou-se incapaz de reduzir a vulnerabilidade externa e de gerar crescimento, por um lado, e de sanar o alto custo social das mudanças, como recessão e desemprego, por outro. Ainda que a estabilização, em um primeiro momento, tenha resultado no aumento do poder aquisitivo da população e na redução da proporção absoluta de pobres (ROCHA, 2000), o resultado dessa estratégia foi um adensamento das desigualdades sociais, com a precarização das relações de trabalho e crises crônicas (CRUZ, 2007). Ou seja, a qualidade de vida da população foi impactada negativamente, com os ganhos advindos da redução da inflação minimizados pela concentração de renda e pela diminuição dos rendimentos *per capita* em termos reais (VASCONCELLOS; GREMAUD; TONETO, 1999, p. 93).

Ao final da década de 1990, o cenário era, portanto, de amplo questionamento das reformas de redução do Estado com o descontentamento do empresariado diante da ausência de crescimento e a insatisfação dos trabalhadores frente ao aumento da desigualdade social. Tal quadro tornou possível a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, não é demais afirmar que a sua eleição significou a “canalização de aspirações por mudança nos rumos da economia e da política” (DINIZ, 2005, p. 33).

⁸⁴ Couto e Abrucio (2003) argumentam que a manutenção da base de apoio dependeria da implementação de uma agenda que ultrapassasse a política monetária e inflacionária e das privatizações e buscasse retomar o desenvolvimento, ou seja, da transição a agenda estabilizadora para a retomada do crescimento sustentado. No início do segundo governo FHC, algumas iniciativas nesse sentido, como o projeto de criação do Ministério da Produção, acabaram se arrefecendo depois que o núcleo do PSDB mais comprometido com ideias “liberal-desenvolvimentistas” se enfraqueceu e o conservadorismo monetário e fiscal defendido pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, já fortalecido pelo Plano Real, se intensificou.

⁸⁵ Tais crises provocaram uma fuga de recursos do Brasil, pressionando o câmbio, que estava sobrevalorizado. Desta vez, o mercado financeiro internacional fechou-se completamente para os países emergentes, e o governo foi obrigado a elevar as taxas de juros de 19% em 04 de setembro de 1998 para 28,75% em 08 de setembro, e de novo, para 49,75% em 11 de setembro, para garantir a entrada de dólares suficientes para manter o câmbio. Contudo, o anúncio de um acordo com o FMI foi suficiente para conter o escoamento das reservas a partir de dezembro de 1998, provocado pela combinação de dois eventos, segundo Averbug e Giambiagi: a rejeição, pelo Congresso, da cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos, uma das medidas de ajustes mais importantes da época, e a declaração de moratória pelo governo de Minas Gerais de sua dívida com o governo federal, ainda que seus efeitos fiscais, de acordo com os autores, tivessem sido praticamente nulos (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000).

1.2 O arranjo institucional para uma nova estratégia de desenvolvimento

A ascensão de Lula ao poder se deu em um contexto de ampla contestação da estratégia neoliberal e de “diagnóstico de uma região mais vulnerável, dependente, mal posicionada no capitalismo global e que preserva assimetrias e problemas sociais seculares” (SOARES DE LIMA; COUTINHO, 2006). Lula foi eleito diante da expectativa de mudança em relação à estratégia liberalizante com um programa que prometia não só estabilidade econômica e controle inflacionário, mas também retomada do crescimento com geração de empregos, redução da pobreza e distribuição de renda. Porém, o comprometimento com as políticas estabilizadoras teve grande preponderância na agenda governamental, principalmente em seu primeiro mandato, com o caráter mais progressista da agenda ficando reservando basicamente à política externa. Nesse cenário, a economia política desenhada é marcada pelo questionamento do papel do Estado no que diz respeito à condução do desenvolvimento e a questão que se coloca é: frente ao diagnóstico de que as mudanças no arranjo institucional da economia política brasileira vêm se dando via acomodação por camadas, até que ponto as políticas de desenvolvimento adotadas por Lula romperam com a estratégia liberalizante e até que ponto ainda são influências pelo desenvolvimentismo progressivo? Com intuito de responder a tal pergunta, apresentaremos as principais políticas relacionadas ao desenho da estratégia de desenvolvimento dos oito anos do governo Lula, para então procedermos para a caracterização desta estratégia.

A estratégia de desenvolvimento no primeiro mandato de Lula, como explica Delgado, foi explicitada no Plano Plurianual de 2004-2007, como a da “instauração de ‘um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas’ (Brasil, 2003a, p. 17, grifo nosso)”, com a dinamização do mercado interno sendo resultado “da elevação dos salários, de políticas de crédito e da ampliação das políticas de transferência de renda”. Além disso, a política primária pelo incentivo às exportações, ao investimento (por meio de investimentos públicos em infraestrutura) e à produtividade por meio da “conquista dos mercados externos, do aprendizado e da inovação” (DELGADO, I. G., 2015, p. 29). A estratégia ganhou corpo por meio das políticas descritas a seguir.

Ainda no primeiro ano de mandato de Lula, foi anunciada a criação de um grupo de trabalho para discutir a elaboração de uma política industrial⁸⁶ (ALMEIDA, M., 2009) que resultou na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004. Tratava-se de um plano de ação do governo para aumentar a eficiência da estrutura produtiva, a capacidade de inovação das empresas brasileiras e as exportações, com objetivo era promover uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores com maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. O plano teve o mérito de buscar coordenar ações já realizadas no governo anterior com promoção da inovação e de setores estratégicos, mas pouco avançou em relação à atuação do Estado enquanto articulador do desenvolvimento, uma vez que suas metas estavam colocadas praticamente como um conjunto de intenções (ALMEIDA, M., 2009, p. 19).

A uma política industrial tímida frente às expectativas por mudanças, somaram-se políticas monetária e fiscal restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, regimes de metas de inflação e políticas fiscais, com constantes aumentos da taxa básica de juro (Selic). Nesse sentido, apesar de o primeiro mandato ter sido marcado pelo início do resgate do papel do BNDES enquanto financiador de atividades produtivas nacionais, pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 2003, e pelo estabelecimento das bases para uma política externa de priorização das relações sul-sul, as dificuldades em corresponder às expectativas por mudança em relação à estratégia de desenvolvimento foi evidente no período. Essa limitada margem de manobra para a viabilização de políticas de desenvolvimento e a dificuldade para se desvencilhar da política macroeconômica anterior estavam relacionadas, em grande medida, à chamada crise de credibilidade, com a fuga maciça de capital e a desvalorização do real enfrentada nos dois primeiros anos de governo, e, depois, à crise política – ambos explorados no capítulo 3.

Ao final do primeiro mandato, a expectativa em relação à mudança da estratégia de desenvolvimento cresceu, de modo que a temática do desenvolvimento foi retomada como plataforma de campanha para a reeleição de Lula. A perspectiva de resgate do Estado frente às questões econômicas e sociais, em grande parte restrita à retórica no primeiro mandato,

⁸⁶ Como explica Almeida, na discussão da PICTCE o grupo de trabalho elegeu como problema crítico a necessidade de coordenação das diversas ações e o acompanhamento contínuo somado à avaliação dos resultados das ações. Nesse contexto, foi proposta a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) como serviço social autônomo, ligado ao MDIC, nos moldes do Sebrae e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) (ALMEIDA, M., 2009).

ganhou contornos mais fortemente delimitados no segundo governo com articulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a retomada do papel desenvolvimentista do BNDES e, finalmente, mas não menos importante, a dinamização de arenas de negociação sobre políticas de desenvolvimento, com destaque para o CDES.

O PAC foi um conjunto de medidas lançado em 2007, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento por meio do incentivo ao investimento em áreas consideradas estratégicas⁸⁷. A proposta era aumentar o investimento público em infraestrutura, incentivar o investimento privado e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. O programa buscou promover coordenação interna no governo (articulação entre ministérios e entes federativos), bem como interação entre o setor público e o privado por meio de incentivos tributários e financeiros, principalmente via exonerações fiscais a setores e bens específicos, e da expansão e redução do custo do crédito para investimento. O objetivo de coordenação de políticas antes dispersas no governo foi reforçado pelo PAC 2⁸⁸, lançado em 2010, já no final do governo Lula, visando fortalecer o mercado interno e reforçar políticas redistributivas. As obras dos PACs integraram um projeto mais amplo de recuperação do BNDES como instrumento de política industrial, consolidando o papel do banco na condução do desenvolvimento brasileiro com priorização do empresariado nacional (ALMEIDA, R. DE, 2011).

Com participação importante no financiamento das obras do PAC 1 e 2, o BNDES viabilizou a expansão do crédito e a coordenação das políticas voltadas para o desenvolvimento de maneira geral. Como explica Santana em artigo em coletânea sobre as *Variedades de Capitalismos e Políticas de Desenvolvimento na América Latina*, organizado por Renato Boschi, o volume de recursos saltou de um total de 23% em 2003 para 45% do PIB em 2009, sendo que o ritmo de desembolso do BNDES aumentou 175% entre 2003-2008. Segundo o autor, a participação do BNDES no financiamento ao setor privado respondia por 20% de todo o crédito de bancos brasileiros, o que, somado com os demais bancos públicos,

⁸⁷ Prevendo investimentos de cerca de R\$ 500 bilhões de 2007 até 2010, o PAC priorizava habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

⁸⁸ Em 2010, Lula lançou o PAC 2, prevendo recursos na ordem de R\$1,59 trilhão a serem investidos nos segmentos de transportes, energia, cultura, meio-ambiente, saúde, área social e habitação. A partir de seis programas, o plano visava a melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos, aumentar a oferta de serviços básicos à população de bairros populares, reduzir o déficit habitacional e dinamizar o setor de construção civil, gerando trabalho e renda, universalizar o acesso à água e à energia elétrica, consolidar e ampliar a rede logística, interligando os sistemas rodoviário, ferroviário e hidroviário, e garantir a segurança do suprimento de energia a partir de uma matriz baseada em fontes renováveis e limpas, bem como ampliar a produção de petróleo no país a partir do desenvolvimento das descobertas na camada pré-sal (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015b).

representou em 2009 um volume relativo de crédito equivalente ao setor bancário privado nacional, ou aproximadamente 18% do PIB. Desse modo, se tornou o maior banco brasileiro voltado para empréstimos de longo prazo com ênfase na reestruturação ou ampliação da capacidade produtiva – indústria de transformação e infraestrutura –, financiando também exportações em consonância com a política industrial (SANTANA, 2011). Em trabalho sobre o papel do BNDES na mesma coletânea mencionada acima, Almeida aponta que a priorização do empresariado nacional acaba por induzir os desembolsos do BNDES para as chamadas “campeãs nacionais”, grandes empresas de setores em que o país teria potencia para “projetar líderes internacionais”⁸⁹ (ALMEIDA, R. DE, 2011).

Esta opção da política industrial brasileira de favorecer grandes empresas nacionais é controversa na literatura. Mansueto de Almeida descreve essa priorização como um dos paradoxos da política industrial brasileira⁹⁰. Segundo o autor, essa estratégia tende a favorecer setores de baixa e média-baixa tecnologia, de modo que não contribuiria para modificar o “padrão brasileiro de competitividade”, que seria “típico de um país rico em trabalhadores não qualificados e recursos naturais” (ALMEIDA, M., 2009). O autor explica que a política de financiamento do BNDES reforçaria, portanto, a estrutura produtiva de baixa intensidade tecnológica ao financiar as grandes indústrias nacionais concentradas nos setores de baixa e média tecnologia⁹¹. Entretanto, outros autores apontam que a política industrial para os países em desenvolvimento não poderia deixar de, para além de incentivar a atividades de inovação, fortalecer e ampliar o potencial competitivo do país por meio da “exploração de vantagens comparativas já existentes para ampliação da presença no mercado mundial, articulada à dinamização de atividades que tanto estimulem a integração, interna, quanto a inserção competitiva no âmbito da integração externa” (ABDI, 2011, p. 39) E nesse sentido, seria essencial o fortalecimento de empresas nacionais que possam operar como *players* globais⁹².

⁸⁹ Conforme o então presidente do BNDES, Luciano Coutinho, tais segmentos seriam o de petroquímica, celulose, frigoríficos, siderurgia, suco de laranja e cimento. Assim, os recursos se concentraram em grandes empresas, entre elas Petrobras, Totvs, Vale, Friboi, Fibria, Marfrig, JBS, Gerdau, Odebrecht e BR-Foods. O pico foi em 2009, quando mais de 80% dos seus empréstimos, em um montante de R\$ 137,4 bilhões, foram canalizados para um universo de até 50 empresas. Em 2012, o quadro pouco se alterou em termos relativos ou absolutos: dos R\$ 156 bilhões desembolsados, 68% foram canalizados para as grandes empresas.

⁹⁰ Para diversos exemplos que vão do setor de telecomunicações ao setor naval e ao pré-sal, ver seção “Discriminação pragmática na política industrial” do referido texto de discussão (ALMEIDA, M., 2009, p. 43).

⁹¹ “De 2002 a 2007, a proporção de empréstimos do BNDES para os setores de baixa e média-baixa tecnologia passou de 46,5% (R\$ 11,2 bilhões) para 60% (R\$ 15,2 bilhões) dos empréstimos diretos para a indústria.” (ALMEIDA, M., 2009, p. 28)

⁹² O próprio Mansueto de Almeida reconhece que é possível justificar essa escolha de criação de empresas líderes nos setores de baixa e média-baixa tecnologias com base na literatura de globalização e de cadeias globais de produção, que argumenta que a política industrial tenha como uma de suas metas a criação de empresas líderes para consolidar a atuação de empresas brasileiras em setores nos quais o Brasil já é competitivo. Segundo o autor, para que essa estratégia seja bem-sucedida, seria necessária uma compensação por meio de incentivo de setores de alta tecnologia via política industrial: “Em resumo, o Brasil

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), plano governamental com as principais diretrizes da política industrial lançado em maio de 2008 com o objetivo de fortalecer as empresas de capital nacional, materializa esse aspecto central conferido às grandes empresas nacionais na promoção do desenvolvimento. Para cumprir o objetivo, a PDP estabeleceu metas e diretrizes mais específicas e monitoráveis do que sua antecessora (a PITCE):

[...] embora a PITCE tivesse como foco a promoção da inovação e de setores estratégicos, esta política envolvia também um programa de promoção de pequenas empresas agrupadas em Arranjos Produtivos Locais (APLs), a promoção da internacionalização de empresas e a desoneração do investimento produtivo. Apesar de contemplar medidas horizontais para várias atividades econômicas, a PITCE foi muito criticada pela falta de clareza e objetivos relativos aos demais setores, entre os quais aqueles mais intensivos em mão de obra como calçados, têxtil e confecções, madeira e móveis etc., que são importantes empregadores no Brasil. Talvez em decorrência destas críticas, o governo tenha decidido lançar uma segunda política industrial em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). (ALMEIDA, M., 2009, p. 30)

A política foi anunciada em contexto favorável: o país estava às vésperas de ser elevado em categoria de grau de investimento por uma das agências internacionais de avaliação de risco; vinha obtendo superávits comerciais consistentes, acumulando divisas, reduzindo os indicadores de endividamento público e melhorando a distribuição de renda; havia completado 23 trimestres consecutivos de expansão da produção industrial, 15 trimestres de ampliação do consumo e 13 trimestres seguidos de crescimento do investimento (ALMEIDA, M., 2009, p. 18). Nesse sentido, as metas da PDP estabelecidas para a promoção da competitividade de longo prazo previam um contínuo fortalecimento e expansão da base industrial brasileira: (i) a ampliação do investimento fixo de 17,8% para 21% do PIB, (ii) o gasto privado em pesquisa e desenvolvimento de 0,51% para 0,61% do PIB, (iii) a participação das exportações brasileiras no mercado internacional de 1,18% para 1,25%, e (iv) o aumento em 10% do número de empresas exportadoras (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015b).

tem adotado uma política industrial que favorece a criação de empresas líderes e a inserção mais soberana das empresas brasileiras no mercado mundial. No entanto, esta política pode causar pelo menos dois efeitos adversos: i) leva à consolidação da atual estrutura produtiva, não ajudando novos investimentos em setores mais intensivos em tecnologia; e ii) aumenta a concentração das cadeias de produção, replicando, no mercado doméstico, a mesma lógica de competição global das multinacionais.

Os dois problemas supracitados podem ser mitigados ou solucionados por meio de políticas públicas que aumentem os incentivos à diversificação dos investimentos em outras indústrias, ou mesmo em pesquisas ligadas aos setores nos quais já somos competitivos (pesquisa genética na pecuária e agricultura, biotecnologia etc.) ou em políticas específicas direcionadas aos pequenos produtores, que aumentem seu poder de barganha frente às novas multinacionais brasileiras. Contudo, o primeiro passo para a solução dos problemas ocasionados pelo próprio sucesso de curto prazo da política industrial é passar a reconhecer a real política industrial brasileira, baseada na consolidação das vantagens comparativas do país por meio da criação de empresas líderes globais. (ALMEIDA, M., 2009, p. 30)”

As metas buscavam aproximar o país de uma estrutura produtiva almejada, ou seja, com maior participação de indústrias de alta tecnologia e exportação com produtos de maior valor agregado⁹³. Entretanto, logo em seguida ao anúncio da PDP, a conjuntura internacional, propícia ao crescimento econômico desde a recuperação em 2003, frente à alta do preço das *commodities* no mercado internacional, deixou de ser favorável com a eclosão da crise de 2008⁹⁴. Como veremos, os efeitos da crise não foram sentidos imediatamente: as políticas iniciadas anteriormente ofereciam uma forte base para as políticas anticíclicas. Para tanto, a atuação do BNDES foi intensa na estabilização da oferta de crédito, ao atuar de forma compensatória em relação ao resto do sistema financeiro, sendo responsável por mais de 30% da expansão do crédito entre setembro de 2008 e maio de 2009 (SANTANA, 2011).

Foi nesse contexto que, mesmo frente às dificuldades impostas pela crise financeira internacional de 2008, a primeira avaliação da PDP foi positiva em seu primeiro ano, conforme relatório do governo (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009d)⁹⁵. Entretanto, em vigor até 2010, o PDP não alcançou as metas estipuladas. Ou seja, mesmo frente aos resultados positivos obtidos em 2008, os indicadores selecionados para monitorar a política apontam para um retrocesso no processo de aprofundamento das políticas de desenvolvimento, como é possível observar na tabela abaixo.

⁹³ “A definição de política industrial enfrenta sempre um dilema implícito entre *o que se quer ser* – um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado – e *o que já se é* – um país com estrutura produtiva diversificada, com vantagens competitivas na produção de produtos agropecuários, minerais e siderurgia.” (ALMEIDA, M., 2009, p. 20)

⁹⁴ A crise financeira de 2008 teve início quando os juros baixos e expansão dos empréstimos hipotecários levaram à inadimplência generalizada, com quebra de bancos de investimentos e será mais bem detalhada no Capítulo 4 em seção própria. Aqui cabe registrar que, no contexto, os governos montaram pacotes de resgate e injetaram liquidez no sistema, movimento que fez com que a crise passasse do setor financeiro à economia real.

⁹⁵ Entre os resultados destacados estão ampliação da participação da formação bruta de capital fixo no PIB, aumento da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, elevação do gasto privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ampliação das MPEs exportadoras (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009d, p. 15).

Tabela 1 – Avaliação do PDP por macro-metas

Macro-Meta	Posição 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010	Meta 2010
AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO FIXO (participação do investimento fixo no PIB - %)	17,4	18,7	16,7	18,6	21
ELEVAÇÃO DO GASTO PRIVADO EM P&D (dispêndio privado em P&D - %)	0,49*	0,54	-	-	0,65
AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (% crescimento das exportações de produtos brasileiros acima da expansão do comércio mundial)	1,18	1,26	1,26	-	1,25
DINAMIZAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras)	11792	11919	11120	9871	12971

Fonte: Elaboração própria, dados na página do PDP na internet

* em 2005

Importa ressaltar que tais políticas buscavam conjugar novos rearranjos institucionais com manutenção da estabilidade macroeconômica. Ou seja, tanto o PAC quanto a PDP estariam vinculado à disciplina fiscal e monetária. O compromisso com o controle da inflação, apontando que o estímulo a atividade econômica não geraria aumento nos preços, foi reafirmado a todo momento por membros do governo. Dessa forma, mesmo no segundo mandato, o aprofundamento das capacidades do Estado ocorreu paralelamente à preservação de instrumentos de estabilidade fiscal e monetária e à permanente preocupação com a manutenção de certa credibilidade junto ao mercado financeiro.

De todo modo, essa estratégia de desenvolvimento, com um arranjo institucional acomodando-se em camadas, permitiu a melhora significativa dos indicadores econômicos. Durante os oito anos de governo, as contas públicas mantiveram-se equilibradas, com déficit público consolidado de 2,5% do PIB, com aumento no padrão de endividamento – no caso das contas internas – e com queda significativa da dívida externa. O ponto sensível desse arranjo evidencia-se no aumento da dívida interna do setor público que decorre das altas taxas de juros justificadas como medida para contenção da inflação. As altas taxas de juros implicaram, contudo, em uma valorização cambial que, por sua vez, impôs dificuldades ao

setor exportador no governo Lula, especialmente dos produtos manufaturados, menos competitivos internacionalmente⁹⁶.

A estratégia arquitetada no governo Lula se diferencia dos resultados do arranjo neoliberal que o antecedeu e das características da estratégia desenvolvimentista, uma vez que esta, a despeito do alto nível de emprego, apresentava exorbitantes índices de inflação e políticas de arrocho salarial que promoviam perdas significativas do poder de compra. Os oito anos de governo Lula, por sua vez, foram caracterizados marcadamente pela diminuição do grau de informalidade no mercado de trabalho, bem como pela obtenção de ganhos reais nos salários mínimos.

O aumento real do salário mínimo e a ampliação da política de transferência de renda foram elementos-chave de uma dinâmica que resultou na diminuição da desigualdade social no Brasil, com significativa redução dos números de pessoas abaixo da linha da pobreza e queda na concentração de renda. Entre 2004 e 2009, a renda média real subiu 28% e o índice de Gini, que indica a desigualdade de renda, caiu 5,6%⁹⁷ (OSORIO *et al.*, 2011). Estudo do IPEA sobre a política social do governo Lula⁹⁸, aponta que, por meio dos aumentos reais do salário mínimo e da expansão das transferências focalizadas de renda – principalmente do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada⁹⁹ –, houve expressiva distribuição de renda no período. Contudo, chama-se atenção para o fato de que tal mudança significativa na distribuição de renda não teria sido tão efetiva não fosse a conjugação com o crescimento econômico¹⁰⁰, a geração recorde de empregos formais e o já mencionado aumento do salário real, uma vez que a ascensão social só é possível para famílias beneficiárias que têm outra fonte de renda (OSORIO *et al.*, 2011). O crescimento econômico, a geração de empregos, as políticas de recuperação de valor do salário mínimo e os programas

⁹⁶ Trata-se de um arranjo que, na década de 1990 e início dos anos 2000, foi responsável – juntamente com o fechamento de um grande número de empresas após a abertura comercial – por altos índices de desemprego e pela precarização das atividades produtivas, aumento da pobreza e da desigualdade.

⁹⁷ Entre 2004 e 2009, a parcela da população brasileira vivendo em famílias com renda mensal igual ou maior do que um salário mínimo *per capita* subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 a 77,9 milhões de pessoas. Mas, em 2009, apesar do ganho de bem-estar do período, 107 milhões de brasileiros ainda viviam com menos do que R\$ 465 *per capita* mensais (OSORIO *et al.*, 2011).

⁹⁸ Os investimentos em programas sociais teriam sido importantes ainda para o desempenho durante a crise econômica de 2008 e nos anos subsequentes, na medida em que fortaleceram o mercado doméstico e diminuiram a vulnerabilidade vis-à-vis as oscilações internacionais.

⁹⁹ Direito garantido pela Constituição Federal, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso (MDS, 2011).

¹⁰⁰ O crescimento médio do PIB do Brasil de meados de 1950 até os anos 1980 era de 7,5%, mas a partir da chamada década perdida se estagnou em 2,5%. Entre 2003 e 2006, a variação do PIB ficou abaixo de 3%, mas a partir de 2004, as taxas sobem superam essa margem e atinge 7,49% em 2010.

de transferência de renda foram responsáveis pela ascensão social de milhares de pessoas que entraram também no mercado de consumo, que mantiveram a economia aquecida, e poderiam ser apontados como indícios da conformação de complementariedades positivas¹⁰¹.

A estratégia de desenvolvimento construída nos oito anos de governo Lula caracteriza-se, portanto, por uma construção em camadas: a manutenção da estabilidade da moeda se deu paralelamente à reversão de uma ideologia liberalizante precedente, segundo a qual gastos públicos eram lidos necessariamente no viés de ineficiência, gastos sociais como uma característica de “desenvolvimentismo populista” e investimentos no Estado como retorno ao “estadismo desenvolvimentista”. Ou seja, mesmo que marcada pelo controle da inflação, pelo equilíbrio fiscal e pela preservação do superávit primário, a estratégia de desenvolvimento arregimentada não pode ser resumida à perpetuação da estratégia neoliberal. E, tampouco pode ser classificada como um simples resgate de antigas políticas desenvolvimentistas, apesar de compartilhar alguns pontos em comum com tal estratégia: a revalorização do Estado como indutor do desenvolvimento e uma política externa mais autônoma¹⁰².

Outro exemplo de acomodação em camadas em relação às estratégias de desenvolvimento pregressa diz respeito ao processo de incorporação de novos atores e aos formatos institucionais de reordenamento social, político e econômico, a fim de viabilizar a construção de uma ampla coalizão de apoio (BOSCHI, R., 2010a). Consideramos que o CDES sintetizou esse movimento ao contribuir, quando da sua criação, para a aproximação do governo do empresariado e, ao mesmo tempo, selar o compromisso de incorporação dos movimentos sociais ao governo. Formado por conselheiros muitas vezes acostumados com práticas de conselhos pregressas, e, ao mesmo tempo, inovando na composição, no modo de funcionamento e na dinâmica deste tipo de instituição, o CDES parece expressar essa acomodação. Nesse sentido, como veremos na seção que segue, a forma de interação com o Estado, apesar de marcada pela trajetória do corporativismo de 1930, não o replica, assim como as marcas da estratégia globalizante não imprimiram arranjo de monocultura institucional ao país.

¹⁰¹ Como já mencionado, Boschi e Gaitán chamaram a atenção para o resgate do papel do Estado na condução de políticas para a promoção do desenvolvimento, argumentando que o fortalecimento do BNDES, a reversão do déficit comercial e os incentivos do PAC seriam ganhos relevantes na “agenda pós-neoliberal”, uma vez que fariam parte de um movimento de construção de mecanismos institucionais e burocráticos que significariam a recuperação das capacidades estatais para promover o desenvolvimento.(BOSCHI, R.; GAITÁN, 2008).

¹⁰² No que concerne às relações econômicas internacionais, a inserção internacional do Brasil mostrou-se bastante distintas das décadas passadas. Como se sabe, o desenvolvimentismo se caracterizou por economias fechadas, ainda que a partir da década de 1970 a Cepal tenha incentivado mais fortemente a expansão das exportações através de uma reorientação das políticas comerciais e industriais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 45). No século XXI, o contexto de inserção internacional é completamente distinto, com os legados da abertura na década de 1990 permanecendo vigente.

1.3 Tecendo interações estratégicas para o desenvolvimento: do corporativismo estatal ao societal

A atual organização do Estado brasileiro foi marcada não somente pelo processo de abertura política e de construção democrática da década de 1980, mas também pelo arranjo do corporativismo estatal prevalecente nas décadas anteriores. Tornou-se recorrente, na literatura que analisa a construção da democracia no Brasil e o fenômeno de ampliação da participação social, diagnosticar a relação entre Estado e sociedade que precede a democratização como patológica: as relações da sociedade com o Estado seriam necessariamente de cooptação, e a sociedade, por sua vez, atuando em oposição ao Estado autoritário, teria alto poder transformador capaz de reverter o jogo da exclusão social. Nessa perspectiva, Estado e sociedade são antagônicos e o diálogo entre eles é interpretado como cooptação do segundo pelo primeiro. É compreensível que os estudos tenham adquirido esse viés em um momento de saída de um contexto autoritário, quando o Estado é encarado como um inimigo a ser combatido. Entretanto, uma leitura mais atenta ao significado do corporativismo estatal para as relações entre Estado e diferentes setores da sociedade no Brasil e ao papel do Estado, nos leva a diagnósticos e análises que superam dicotomias pré-estabelecidas entre Estado e sociedade; corporativismo e pluralismo; cooptação e representação.

Diniz e Boschi redirecionam a discussão sobre o corporativismo no Brasil e as suas consequências para a organização do Estado e relação deste com a sociedade (DINIZ; BOSCHI, 1991, 2000). Já em 1991, os autores refutavam o pressuposto de que haveria incompatibilidade entre uma ordem associativa autônoma – dinâmica da sociedade – e uma ordem corporativa – primado do Estado. Desse modo, os autores apresentam os modelos pluralista e neocorporativo, argumentando que os modelos ideais nem sempre são respaldados pela realidade. A observação de casos concretos revelaria mecanismos mais complexos de funcionamento social. Nesse sentido, desenvolvem o argumento de que no Brasil haveria a coexistência entre as diferentes modalidades de intermediação e de acesso ao Estado, chamando atenção para o processo de incorporação de novos atores e os formatos institucionais que guiaram essa incorporação em fases decisivas para o reordenamento social, político e econômico (DINIZ; BOSCHI, 1991). Anos mais tarde, os autores retomam o argumento quando afirmam que convivem no Brasil diversas modalidades da relação entre Estado e sociedade, ampliando-os para além da pluralista e corporativista, para a clientelista e para as práticas de *rent-seeking* (DINIZ; BOSCHI, 2000), o que vai ao encontro da nossa

argumentação de que as mudanças na economia política brasileira ocorreriam, em grande medida, em camadas.

Durante o primeiro governo Vargas, estruturas corporativas institucionalizaram um padrão de interação entre Estado e sociedade, marcado tanto pela articulação de organizações patronais e sindicais por meio de estruturas verticais, hierárquicas e centralizadas ligadas diretamente ao Estado, como por canais setorializados de intermediação com o empresariado. Essa dinâmica se aprofundou no Estado Novo (1937-1945) e, com o passar do tempo, o chamado corporativismo estatal tornou-se a principal via de incorporação política da classe empresarial e operária. Como apontam Diniz e Boschi, a incorporação do operariado e empresariado pela via da estrutura corporativa de articulação entre Estado e sociedade apresentava três características principais: (i) ser resultado de uma política deliberada de Estado, diferente do corporativismo europeu; (ii) estar imersa em um contexto de crescente fechamento do sistema político, com eliminação de partidos; e (iii) conformar-se como lócus da definição de identidade coletiva de atores estratégicos do processo de industrialização (DINIZ; BOSCHI, 1991).

Entretanto, conforme argumentam Diniz e Boschi, se, por um lado, há certo consenso sobre o diagnóstico – os autores falam em “implicações mais gerais” – do corporativismo estatal no Brasil, por outro, a interpretação sobre as consequências é polêmica (DINIZ; BOSCHI, 1991). São cinco os pontos de controvérsia enumerados: (i) impacto mobilizador e desmobilizador da organização sindical da classe trabalhadora (instauração de solidariedade intraclasse *versus* desmobilização da classe operária); (ii) fundamentos e consequências do alto grau de controle do Estado; (iii) papel da legislação sindical e social em relação à extensão da cidadania às classes trabalhadoras (populismo *versus* equiparação do operariado no plano legal); (iv) tipo de inserção do empresariado na estrutura corporativa de intermediação de interesses (empresariado reativo *versus* ator com papel ativo na criação do projeto industrial) e (v) prevalência da matriz liberal ou autoritária na conformação do sistema político brasileiro (incompatibilidade entre funcionamento do sistema partidário e sistema corporativo *versus* coexistência de padrões do corporativismo tradicional com núcleos pluralistas).

Se se tem como ponto de partida a interpretação de que a interação da sociedade com o Estado não é necessariamente espúria, a ampliação da participação ou a incorporação de direitos por via estatal pode ser legítima. Ou seja, o fato de a legislação sindical e social no Brasil não ter se dado nos moldes europeus, não a deslegitima automaticamente. As dificuldades de incorporação da classe operária advêm do encontro da legislação corporativa

com um projeto autoritário e não do fato de esta ter sido conferida de maneira diferente à sequência histórica “ideal” de conquista dos direitos de cidadania¹⁰³. De fato, a legislação corporativa dos anos 1930, construída sobre o ideário de organicidade, acaba sendo utilizada como estratégia desmobilizadora, principalmente após a instalação do Estado Novo, quando os trabalhadores são excluídos dos acordos corporativos e as demandas sociais passam a ser absorvidas pela negociação entre empresários e funcionários governamentais.

É para esse aspecto da atuação do corporativismo estatal, de desmobilização das “classes subalternas”, que Werneck Vianna (1978) chama atenção ao desenhar o cenário do conceito que denomina de modernização conservadora autoritária. O autor analisa comparativamente as Constituições de 1934 e 1937, a lei sindical de 1939, bem como dados sobre os sindicatos entre 1935 e 1941, e anuncia:

Rompendo-se o vínculo com as massas assalariadas, perdia-se o instrumento concebido para induzir a harmonia e a colaboração entre as classes. De ponto de convergência entre Estado e classes subalternas, onde se trataria de obter um consenso que reforçasse a legitimação do poder, os sindicatos estavam ameaçados se converter num aparato repressivo *ad hoc*, cuja finalidade se consumava no esmagamento do movimento operário e sindical livre.

[...] A extrema centralização e verticalização do arcabouço institucional sindical, sua inocuidade para a defesa dos interesses econômicos da classe, que se convertera numa questão técnica para ser tratada por peritos na Justiça do Trabalho, afastavam os assalariados dos seus quadros. Vazios, os sindicatos não poderiam cumprir seu papel de elos intermediários entre o poder e as classes subalternas que permaneceriam à deriva em perigosa disponibilidade. (VIANNA, L. W., 1976, p. 229)

Desse modo, Werneck Vianna argumenta que a ordem corporativa não funcionou como via de inclusão, ao contrário, implicou um controle exacerbado sobre o operariado. Entretanto, apesar da manutenção de traços fundamentais da estrutura corporativa no que diz respeito à legislação sindical no pós-1988, não se pode dizer que esta estrutura tenha ficado congelada no tempo. É nesse aspecto que o trabalho de Cardoso é elucidativo (CARDOSO, 1999). Tendo como ponto de partida um diagnóstico do corporativismo estatal sobre a legislação sindical diverso de Werneck Vianna¹⁰⁴, Cardoso defende que há uma história de

¹⁰³ Como explica Charles Tilly, em sua clássica obra, *Coerção, Capital e Estados Europeus*, na qual empreende uma análise prospectiva sobre as transformações dos Estados Europeus, o processo de formação e organização dos Estados europeus não foram lineares e a criação de instituições e de direitos se deu a partir da vinculação da prática da guerra e da extração de recursos. Segundo Tilly, o jogo de alianças instituído teria crido a necessidade de regulamentação legal da extração de recursos e da expansão da proteção. Trata-se, afinal, de barganhas e alianças (TILLY, 1992).

¹⁰⁴ “Bem ou mal, a estrutura sindical corporativa permitiu a ramificação da instituição sindical por todo o país. Levou o Estado, na forma de direitos mínimos da “cidadania regulada”, a regiões onde este, por vezes, nem sequer está presente como polícia. Por meio da ação junto à Justiça do Trabalho, permitiu a relativa homogeneização, numa mesma categoria de trabalhadores, de conquistas relativas a salários, condições de trabalho, jornada de trabalho, restrição ao trabalho infantil. Qualquer pessoa que se debruce sobre a heterogeneidade dos mercados de trabalho no país saberá a importância de tal homogeneização, ainda que pequena. Converteu a instituição sindical num centro efetivo de construção de identidades sociais e políticas. Alentou movimentos incontestáveis de organização coletiva dos trabalhadores, convertendo-os em interlocutores reais do processo de transição do autoritarismo, transição, de meu ponto de vista, ainda em curso. Permitiu a formação de lideranças sindicais mais ou menos acostumadas à negociação coletiva, mais ou menos atuantes na vida nacional. Apesar de tudo isso, os trabalhadores organizados entram em posição subordinada na discussão sobre a reestruturação produtiva e, por

renovação do sindicalismo no país, que se deu por dentro e com os recursos da estrutura corporativa. As principais características desta renovação, em contraposição a argumentos recorrentes, seriam: (i) representação trabalhista pulverizada (consequência normalmente tida como “perversa”, que se apresenta como enraizada nas empresas, com altas taxas de sindicalização, coordenada horizontalmente e centralmente representada); (ii) justiça do trabalho como instrumento marginal; (iii) penetração nas empresas, com nova contratualidade autonomamente negociada ente capital e trabalho; (iv) baixa dependência do imposto sindical. Nesse sentido, haveria um processo de renovação em curso em que o aprofundamento por meio de reformas não deveria se dar por meio da transferência completa ao capital e ao trabalho a tarefa de intermediação de conflito, sendo, para tanto, necessários mecanismos de transição. Cardoso é otimista quanto às possibilidades e às formas de se promover mudanças:

É possível manter o Estado como agente nas relações de classe, sem que isso signifique tutela ou heteronomia das organizações de interesse. (...) é possível reformar e, ao mesmo tempo, reter da história recente da organização de interesses no Brasil aquilo que ela tem de mais moderno, dinâmico, democrático e, nesse sentido, “civilizador” das relações de classe. (CARDOSO, 1999, p. 23)

Cabe destacar, contudo, que o corporativismo teve diferentes efeitos de incorporação para a classe operária e para o empresariado. Se, por um lado, a estrutura corporativa excluiu os trabalhadores da arena de negociação, por outro, os canais setorializados de interlocução com o Estado viabilizaram a participação de empresários industriais nas estruturas de poder e nas políticas de industrialização. Em uma perspectiva distinta daquela levantada por Werneck Vianna⁷ acerca do papel do corporativismo no que se refere à atuação do empresariado industrial, Boschi e Diniz (2004) argumentam que, ainda que em níveis diferentes de incorporação, o corporativismo estatal permitiu a institucionalização de um modo de interação entre Estado e empresariado que possibilitou que o Brasil ingressasse, entre as décadas de 30 e de 70, em um processo de industrialização que conferiu ao país a estruturação de um parque industrial complexo e diversificado. Como vimos, tal feito teria se dado tanto com base em certo grau de autonomia da elite burocrática com relação à definição dos rumos do desenvolvimento industrial, quanto na interação de demandas setorializadas de grupos empresariais, com o Estado no processo de formação e definição de suas táticas de atuação.

Entretanto, a institucionalização da interação entre Estado e sociedade não refletiu na construção de bases para uma tradição de pactos e negociações entre Estado e sociedade sobre

via de consequência, a reforma institucional.” (CARDOSO, 1999). Para maiores explicações sobre a interpretação de Werneck Vianna sobre o papel dos empresários, ver (VIANNA, L. W., 1976), p. 206-11.

o desenvolvimento¹⁰⁵. Em outras palavras, como argumenta Diniz, tem-se uma “lacuna quanto à formação de arenas comuns de negociação política, de maneira que não são criados mecanismos capazes de viabilizar a resolução negociada, quer do conflito distributivo, quer dos conflitos intraclasse” (DINIZ, 1992).

Se, entre 1930 e 1945, prevaleceu a prática da negociação compartimentalizada no modelo corporativo, nas duas décadas seguintes o peso da estrutura corporativa aumentou, de modo que “a fragmentação progressiva do setor industrial se fez acompanhar do desenvolvimento de canais alternativos para a formulação e encaminhamento das demandas” (DINIZ, 1984, p. 10), com crescente destaque conferido às políticas de curto prazo. A afirmação é corroborada por pesquisa sobre a intermediação de interesses no Brasil (GUIMARÃES, 1979): entre os anos de 1946 e 1964, foram criadas 16 agências corporativas com desenho que indica possíveis representações setoriais; de março de 1964 até 1974, surgem mais 24 instâncias com esse caráter. Ainda de acordo com os resultados dessa pesquisa, entre 1934 e 1945 houve crescimento da preocupação com o planejamento nacional, de onde inferimos que se buscava, em certa medida, a priorização de políticas de longo prazo. Entretanto, entre 1945 e 1956, não foi identificada nenhum órgão central de coordenação com essa preocupação e o breve período de centralização coordenada do processo decisório entre 1956 e 1963 não foi capaz de promover uma articulação entre setores, confirmando-se o predomínio de órgãos setoriais. Já entre 1965 e 1972, “a organização do planejamento do Brasil passou a ter contornos *sui generis*, coexistindo uma estrutura formal ao lado de uma estrutura de tomada de decisões de política econômica, formada por Colegiados de Ministros e outros membros de órgãos econômicos de cúpula e outros membro de cúpula.” (GUIMARÃES, 1979, p. 145).

Vianna destaca, em trabalho sobre o *Conselho Monetário Nacional*, um amplo leque de estudos de caso sobre instâncias mediadoras da relação entre Estado e sociedade na esfera econômica na década que segue o golpe militar. Como resume a autora, os estudos diagnosticam “(...) instrumentos do mesmo padrão de dominação, operando dentro das mesmas regras: decisões fechadas, incrementais, de curto prazo e tomadas através de negociações fragmentárias.” (VIANNA, M. L. T. W., 1987, p. 35–6). Ainda na revisão bibliográfica sobre os estudos de caso das instâncias de interação entre Estado e sociedade no âmbito econômico, em trabalho de Boschi e Diniz sobre o papel do BNDE sobre a formulação

¹⁰⁵ Não se tratava de um programa de ação integrado do setor empresarial, uma vez que os canais de acesso ao Estado institucionalizavam a negociação setorializada (DINIZ, 1992, 2004).

e a implementação de políticas para a pequena e a média empresa, explicita-se a dificuldade na efetivação de uma política global que coordene decisões num projeto de longo prazo. Essa dificuldade se daria devido à falta de consenso no que se refere ao “papel de cada um dos atores básicos no chamado modelo de desenvolvimento consensual do tripé, ou seja, estado capital privado nacional, capital multinacional” (VIANNA, M. L. T. W., 1987, p. 45). Apesar de o empresariado assumir um papel estratégico na aliança de 1964 que dá início a um longo período de ditadura militar, uma vez que o regime passa a ser legitimado pelas elites dirigentes devido ao êxito de sua política econômica, o empresariado não teria sido capaz de conduzir a transição política. O que se revelou, ao contrário seria, a ausência de uma “articulação sistêmica” entre os diferentes setores, nas palavras de De Toni, e a “falta de consenso” em torno de um “projeto de dominação” política para Eli Diniz:

Alguns debates que eram centrais no período desenvolvimentista, como o binômio “empresa nacional/empresa estrangeira” e “centro/periferia”, perderam conteúdo e razão de ser, já que o capital externo passa a ser visto como parceiro e sua presença é naturalizada na paisagem econômica doméstica. Este período reforçou a percepção já antiga, de que o empresariado industrial brasileiro tem uma fraca organização como ator coletivo, uma baixa capacidade de ação conjunta. Uma das causas desta desarticulação sistêmica – a despeito do peso econômico de muitos grupos – é a própria estrutura corporativa de representação de interesses, herdada do modelo sindical varguista dos anos trinta. A inexistência de uma organização de elite, de natureza multi-setorial, capaz de concentrar a representatividade de múltiplos setores, aliada à incapacidade dos empresários industriais formularem um projeto mais amplo que seus próprios interesses imediatos (incorporando os trabalhadores e os setores médios da sociedade, por exemplo), estaria entre as causas endêmicas da sua baixa influência. (DE TONI, 2007)

O grau de consciência alcançado estaria, em grande parte, calcado na defesa de interesses econômicos sem refletir uma visão acurada das condições políticas adequadas à consecução desses interesses e menos ainda uma percepção comum de modelos alternativos. Este tipo de instabilidade reflete, a nosso ver, a falta de consenso em torno de um projeto de dominação política. Em consequência, as clivagens e as divergências entre os vários segmentos empresariais voltariam à tona, recuperando ou mesmo agravando seu teor, cessadas as ameaças mais visíveis. Diante da ausência de mecanismos permanentes de coesão, as alianças assumiram um caráter precário, preponderando as forças desagregadoras.

O comportamento do empresariado face à atual conjuntura não parece indicar uma ruptura com esse padrão consolidado historicamente. Ao contrário, revela uma linha de ação em que a visão economicista e a preocupação com interesses mais imediatos tendem a predominar. (DINIZ, 1984, p. 29–30)

Com o fim do milagre econômico colocando em xeque a coalizão tecnocrático-militar, o quadro de inexistência de um canal de interação entre Estado e sociedade para a construção de um projeto comum para o país não foi modificado. A arregimentação de instituições democráticas, que seguiu a abertura política no Brasil, tampouco significou um passo em direção à consolidação de uma tradição nesse sentido. A Constituição de 1988 propiciou a

abertura de instâncias de participação da sociedade no plano local¹⁰⁶. Entretanto, com a democratização não foram criados mecanismos institucionais que garantissem a construção de um projeto de nacional para o país por meio de negociações entre Estado e sociedade, uma vez que a desconstrução legal e institucional do padrão anterior deságua em uma interação entre Estado e sociedade marcada pelo insulamento de decisões econômicas, com a ausência de mecanismos de negociação do empresariado com Estado e com o afastamento da sociedade das instâncias decisórias no plano nacional¹⁰⁷. Configura-se um padrão de interação no qual as elites estatais ficam habilitadas a tomar decisões sem a negociação institucionalizada com setores da sociedade.

Ainda antes da promulgação da Constituição de 1988, Boschi inova ao propor uma análise que ultrapasse a tendência vigente de superestimar a capacidade de atuação desses movimentos na esfera política e trata os movimentos sociais insurgentes do contexto autoritário, buscando, para além de reconhecer que eles expressariam a democratização das relações sociais, desvelar o seu papel na garantia dos processos e procedimentos democráticos (BOSCHI, R. R., 1987). O autor defende que o fato de os movimentos serem forças autônomas e espontâneas não significa necessariamente falta de organização: “as análises dos novos movimentos sociais contrastam inadequadamente as práticas não institucionais e as institucionais, porque sugerem que as primeiras são melhores e presumem que as últimas não estão presentes de saída na lógica da ação coletiva.” (BOSCHI, R. R., 1987, p. 37). Além disso, a classificação dos movimentos como autônomos e espontâneos pouco informa sobre o seu desempenho na garantia de procedimentos democráticos. Isso porque, a supervalorização do poder transformador da sociedade em oposição ao Estado levaria a conclusões apressadas sobre a garantia de procedimentos democráticos. Como bem argumenta Boschi:

Apesar de uma generalizada retórica anti-Estado e mesmo da tentativa de contê-lo em determinadas áreas cruciais da política, é inadmissível supor que mera rejeição da ação estatal venha a produzir o impacto desejável. (...) o confronto positivo com o Estado, levando à conquista de espaços para interesses sub-representados, é um

¹⁰⁶ Nos anos 1990, se disseminaram no Brasil estruturas participativas de gestão compartilhada entre Estado e sociedade, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Entretanto, a descentralização das políticas sociais, garantida pela Constituição de 1988, encontrou um movimento internacional mais amplo de medidas liberalizantes que primavam pela redução do Estado e de seu papel social (RIBEIRO, 2008).

¹⁰⁷ O Congresso Nacional passou a ser utilizado como arena de negociação entre o Estado e o setor empresarial, com o empresariado direcionando grande parte de suas demandas à instância legislativa (BOSCHI, R.; LIMA, 2002; DINIZ, 2005). No intuito de modernizar e adaptar sua estrutura de representação de interesses às mudanças do perfil institucional do país, o empresariado conferiu centralidade à arena congressual, de modo que importantes movimentos, como a Ação Empresarial, e diversas entidades de classe, como a CNI, a FIESP, a ABDIB, entre outras, direcionaram atividades para o Congresso, mantendo permanente intercâmbio e acompanhando a tramitação dos projetos de interesse para o setor empresarial (DINIZ, 2004, p. 25). Nesse período, foram recorrentes reivindicações, principalmente do Pensamento Nacional das Bases Empresarias (PNBE) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), para a criação de órgãos consultivos que propiciassem maior acesso ao processo decisório governamental (TAPIA, J., 2007).

ingrediente fundamental de *state-building* e democratização de nações novas. (BOSCHI, R. R., 1987, p. 30)

A despeito da falseabilidade do dilema autonomia e institucionalização, a ênfase na autonomia da mobilização da sociedade – em contraposição ao Estado – é recorrente na literatura que trata de formatos recentes de participação social. Chamando atenção para o fenômeno da pluralização dos formatos participativos, Avritzer (2007) resume bem os movimentos de ampliação da participação pós-transição democrática, destacando os conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos¹⁰⁸. Entretanto, apesar do arguto mapeamento dos espaços participativos no Brasil nas últimas décadas, julgamos necessário chamar atenção para a dinâmica entre Estado e sociedade implícita nessa interpretação. Em relação aos conselhos gestores de políticas públicas, especificamente, é importante dizer que estes são viabilizados institucionalmente *dentro* do Estado¹⁰⁹, apesar de explicados como resultado primordialmente do adensamento do movimento participativo da sociedade. Nesse sentido, os conselhos, tão aclamados como exemplo de autonomia organizacional da sociedade, são, na verdade, integrantes da estrutura do Estado e muito do sucesso de sua estruturação relaciona-se a políticas do mesmo. Isso não quer dizer que eles não desempenhem um papel relevante na ampliação da participação social, mas demonstra que a dicotomia entre autonomia da sociedade e institucionalização, se levada a diante, coloca em xeque importantes estruturas de democratização do Estado.

Em trabalhos mais recentes sobre a trajetória da interação entre Estado e sociedade, Boschi e Lima chamam atenção para a linha de continuidade na atuação e no papel do Executivo brasileiro e para aspectos positivos das antigas modalidades de intermediação e de acesso ao Estado (BOSCHI, R., 2010a; BOSCHI, R.; LIMA, 2002), o que vai ao encontro da

¹⁰⁸ Os anos 1980 teriam o processo constituinte como auge de uma participação institucionalizada no Estado, por meio da apresentação de emenda popular. Em seguida, a Constituição de 1998 assegura a participação na área de políticas públicas, especialmente, nas áreas de saúde, assistência social e meio ambiente. Outro fenômeno destacado por Avritzer é a proliferação de ONGs no Brasil com forte reivindicação de autonomia da sociedade civil por parte de atores sociais (trajetória da luta contra o autoritarismo). Mas os destaques da ampliação da participação social são os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos. Avritzer apresenta os primeiros caracterizando-os como instâncias infraconstitucionais, híbridas (com participação do executivo), que se proliferam no país na década de 1990. O autor argumenta que não há dados conclusivos sobre o papel dos conselhos, mas vislumbra serem grandes os avanços nas políticas públicas. Já os orçamentos participativos são apresentados como importantes e inovadoras iniciativas não decorrentes da Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁹ No caso dos conselhos de saúde, por exemplo, a sociedade teve de fato um caráter atuante na universalização da saúde e na abertura de canais de participação, mas isso foi *dentro* do Estado e não contra ele. É importante notar que a disseminação dos conselhos – hoje presentes na totalidade de municípios brasileiros – foi fortemente influenciada pela política estatal de descentralização de recursos. Além disso, os conselhos não são instituições híbridas, pois possuem integrantes do executivo. Ao contrário, os conselhos são instituições que integram o executivo e contam com a participação da sociedade na deliberação sobre políticas públicas: a Resolução 333 do CNS, que regulamentou e – nos termos do texto – reorganizou os CGPPS, esclarece essa questão ao defini-los “como órgão colegiado deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde – SUS em cada esfera de Governo, integrante da estrutura básica do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (RIBEIRO, 2008).

nossa argumentação de que o novo padrão de interação estaria sendo construído por camadas. A mudança que se afigura aponta para o fato de que, apesar de marcada pela trajetória do corporativismo de 1930, a nova relação entre Estado e sociedade não o replica.

[...] a democratização da vida política mediante a prática de consultas e a criação de fóruns incluindo segmentos da sociedade civil atestam na direção da instauração de um corporativismo societal, em contraposição ao corporativismo estatal que teria prevalecido durante o período desenvolvimentista até finais dos anos 1980. As reformas orientadas ao mercado introduziram novos atores e novas modalidades e instâncias de regulação com a criação de agências fundadas no princípio da autonomia, mas não foram capazes de apagar a herança anterior de um Estado intervencionista e de um Executivo forte. Pelo contrário, as novas instituições se sobrepuseram às anteriores, operando atualmente num ambiente mais denso de instâncias de cunho regulatório, como as que foram criadas na esfera da política econômica e se verificam também em outras áreas de formulação de diretrizes de políticas públicas. Assim, ao temor de uma possível “estalinização” do aparelho de Estado que algumas dessas tendências expressariam, segundo uma visão conservadora, pode-se contrapor uma visão mais otimista de correção de rota nos rumos das relações do Estado com a sociedade civil no Brasil. Apenas quando se adota um olhar temporal mais de longo prazo, menos colado na conjuntura, é possível fazer sentido das novas tendências.

É nesse sentido que sugerimos um processo de democratização das relações Estado/sociedade marcado pela multiplicação das práticas de consulta e participação da sociedade civil, pela ocupação progressiva do Estado por segmentos de elites do movimento sindical e, finalmente, pela incorporação de seus interesses na dinâmica do regime produtivo por meio dos fundos de pensão, o que seria responsável por conferir uma faceta, senão socialdemocrata, menos selvagem e excludente ao capitalismo brasileiro. (BOSCHI, R., 2010a, p. 102)

Desse modo, identifica-se, no governo Lula, uma perceptível modificação com relação ao governo FHC quanto à estratégia de trazer a sociedade para dentro do Estado, por meio da proliferação de arenas de negociação como conselhos nacionais sobre os mais diversos temas¹¹⁰. A partir de 2003, tem-se, de fato, a ampliação do número de arenas para o debate sobre a formulação de políticas com a participação de diversos setores da sociedade em temas até então restritos a uma reduzida parcela do alto escalão da burocracia estatal. Entre as mais emblemáticas dessas novas instituições está o CDES, o maior dos conselhos criado durante o governo Lula – em número de conselheiros e, acreditamos, em importância –, que prevê o diálogo social em uma área até então impensável: a econômica.

A eleição de uma coalizão de centro-esquerda encabeçada por Lula em 2002, a princípio, provocou uma reação negativa de parte do empresariado industrial que temia, por razões ideológicas e históricas, um governo restritivo aos interesses do mercado. Na medida em que Lula define um perfil de compromisso com as bases do antigo modelo (cumprimento dos acordos internacionais, manutenção da política monetária, pagamento da dívida externa e interna, etc.), já na campanha, com a conhecida “Carta aos Brasileiros”, o empresariado industrial se aproxima do governo. Por outro lado, o Governo Lula, tendo parte de seus quadros dirigentes

¹¹⁰ A eleição de Lula teria marcado a estruturação de uma nova geração de conselhos que abarca novos direitos e temáticas, como gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial, transparência pública. Estes conselhos nacionais ainda não foram estruturados, necessariamente, nos âmbitos municipais e estaduais (CICONELLO, 2008, p. 5). Em 2007, o número de conselhos vinculados a Ministérios havia crescido em 50% (Folha de São Paulo, 12/08/2007).

originado no ambiente industrial mais dinâmico do país – a indústria automobilística do “ABC paulista” - vai retomar ativamente a proposição das políticas industriais. A criação de colegiados negociais e pactuais (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CNDI, câmaras setoriais no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), com o convite explícito às maiores lideranças industriais, sinalizava um novo período de relação entre Estado e indústria. (DE TONI, 2007)

É diante dessas e outras evidências, como, por exemplo, a retomada do papel central por parte do Estado, que Boschi defende que testemunhamos “uma série de iniciativas voltadas à incorporação da sociedade civil no âmbito da discussão de prioridades e formulação de políticas públicas que em nada replicam o modelo de corporativismo da era Vargas, embora se fundem nessa tradição. Com isso, conquanto o Legislativo ainda se constitua numa arena para o encaminhamento de demandas por parte de interesses organizados, os pontos de interface público/privada teriam se multiplicado e se diversificado, inaugurando uma tendência completamente nova de uma possível.” (BOSCHI, R., 2010a). O corporativismo societal, que é como o autor nomeia esta nova interação entre Estado sociedade e mercado, se aproximaria do que muitos autores denominam “diálogo civil”, por incorporar na negociação sobre estratégias de desenvolvimento – antes restritas aos representantes, formalmente instituídos, de trabalhadores e empregadores – novos atores da sociedade civil.

Tendo como ponto de partida o contexto histórico explorado neste capítulo, o papel do CDES no governo Lula será abordados nos capítulos 3 e 4 por meio (i) da conjuntura econômica internacional e nacional e (ii) governabilidade, perfil de liderança e formação de coalizões. Aqui cabe uma observação em relação à delimitação das dimensões de análise contextuais: apesar de entendermos coalizões de forma mais ampla do que a parlamentar, considerando que a governabilidade no Brasil é caracterizada pelo presidencialismo de coalizão¹¹¹, que aponta para a necessidade de apoio de partidos no Congresso e este, por sua

¹¹¹ d’Araújo resume bem a definição do termo: “A expressão designa um arranjo político e eleitoral em que nenhum partido consegue, sozinho, eleger um candidato à Presidência e, ao mesmo tempo, formar maioria parlamentar. Ou seja, dadas as características dos sistemas eleitoral e partidário brasileiros, um presidente, qualquer que seja sua filiação partidária, só conseguirá governar negociando com uma coalizão parlamentar de apoio, o que implica automaticamente a partilha dos cargos no Executivo entrepartidos e regiões.” (D’ARAUJO, 2009, p. 107). A discussão sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro é ampla e remete ao trabalho precursor de Abranches (1988), que utilizou o termo para explicar as regras de representação e o sistema partidário, que expressariam a pluralidade da sociedade brasileira. Para o autor, com uma sociedade estruturalmente heterogênea, o Brasil apresentaria importantes variações institucionais para recorrer a grandes coalizões. “Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política.” (ABRANCHES, 1988, p. 21). Para o autor, a lógica de formação das coalizões no Brasil se dariam, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional. Aqui exploramos o partidário. Uma série de estudos deu continuidade a essa linha de análise posteriormente. Para outras discussões sobre o presidencialismo de

vez, relaciona-se à distribuição de pastas ministeriais entre as legendas, incluímos na análise essas variáveis. Outros elementos importantes também levados em consideração nas análises do contexto político foram posicionamento do empresariado nacional; orientação ideológica dos partidos políticos e taxa de aprovação do governo¹¹². Desse modo, delimitamos, em linhas gerais, as dimensões contextuais. Entretanto, se no quadro analítico desenhado consideramos que a apreciação do papel do CDES na viabilização de interações estratégicas para o desenvolvimento envolve não somente o contexto, como o seu processo de aprendizado institucional, as dimensões deste processo também precisam ser definidas. Na seção que segue analisaremos as experiências internacionais – que vão do diálogo civil estruturado institucionalmente até redes informais de diálogos sociais –, bem como apresentaremos dimensões de análise do aprendizado institucional do CDES.

coalização no Brasil, ver: (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002, 2006). Para estudos que comparam esta forma de presidencialismo com demais países da América, ver (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; NETO, 2006).

¹¹² Para padronização da análise longitudinal, escolhemos um único instituto de pesquisa: o IBOPE.

2 O APRENDIZADO INSTITUCIONAL: EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E POSSIBILIDADES DE INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS VIA CDES

Possivelmente, nenhum de nós tenha a dimensão exata do que pode significar para o Brasil e para a América do Sul o gesto que estamos iniciando. Pode servir de ensinamento que é possível a convivência democrática na adversidade. Ninguém perguntou a nenhum dos presentes se pertence ou se gosta de partido político. Isso aqui não pode ser considerado um clube de amigos. Pode se transformar numa instituição, mesmo que consultiva, que poderá produzir uma quantidade de soluções que nunca a sociedade teve oportunidade de produzir. (Lula, Folha de São Paulo, “Problema do país é político, afirma Lula”, 2002)¹¹³

A criação de uma instância que propicie interações estratégicas e atue como vantagem institucional para o desenvolvimento é circundada por muitos desafios. Por um lado, como vimos no marco analítico, a continuidade de uma dada instituição não está garantida e, por outro, o contexto histórico aponta para uma ausência de instituições que gerem interações estratégicas na economia política brasileira, bem como para a abertura de novos formatos de diálogo. Nesse sentido, no momento de criação de uma instituição muitas questões emergem. Afinal, como se manter no tempo e garantir que a instância criada não seja uma simples mímica e gere interações frutíferas? Se a construção de consensos para o desenvolvimento envolveria interações para além da representação de interesses, como se daria essa dinâmica de acomodação institucional? Nesse processo, que elementos permitem ajustes com fortalecimento, aprendizado e/ou mudança de atribuição, e quais geram ruptura institucional? Estas são as perguntas que procuraremos responder ao longo dos capítulos 3 e 4, que tratam da trajetória de construção institucional do Conselho e do papel por ele assumido no arranjo institucional desenhado na estratégia de desenvolvimento do governo Lula (2003-2010). Antes, contudo, é necessário definir as dimensões de análise para avaliação do processo de aprendizado institucional, que dizem respeito a muitos fatores, tais como: atores envolvidos; mecanismos de funcionamento; inserção em um contexto institucional mais amplo (interno e externo) e produtos dos debates internos.

Com intuito de compreender a inovação institucional, bem como a possibilidade de *mimicking*, é importante analisar o processo de aprendizado institucional em outros contextos. Nesse sentido, na seção a seguir, tratamos das experiências internacionais de instâncias e práticas de diálogo que promoveram – ou pretendem promover – interações estratégicas para

¹¹³ Palavras de Lula em reunião com participantes da sociedade em que foi anunciada a criação do CDES.

o desenvolvimento. Sabemos que o CDES tem forte influência da tradição europeia, mas, para além do exemplo inspirador, avaliamos o *modus operandi* de instâncias para interação estratégica nas mais diversas partes do globo. Com base nesse panorama geral sobre práticas de diálogo no mundo, delimitamos, então, as dimensões do aprendizado institucional do CDES, tarefa realizada na segunda seção deste capítulo.

2.1 Concertação social europeia e parcerias latino-americanas: construindo dimensões de análise

Se nos países da América Latina, a década de 1990 foi marcada por um movimento similar de abertura dos mercados em direção à monocultura institucional do Consenso de Washington – é verdade que em graus e tempos diferentes, como vimos –, na Europa, pode-se dizer que uma reação comum foi o crescimento de instâncias de diálogo. Como assinalaram Hall e Soskice, ao explicar as diferenças entre LMEs e CMEs, ao contrário do que se esperava de padronização das relações de trabalho, nas economias de mercado coordenadas notou-se um crescimento do número de sindicalizados e de instâncias de negociação. A concertação social europeia de segunda geração, já mencionada anteriormente, resultou desse processo. Ao contrário da primeira geração, marcada pela pactuação pós-guerra e pela construção do *welfare state*¹¹⁴, a finalidade foi a negociação entre atores sobre estratégias de ajuste do *welfare state* frente ao movimento da conjuntura econômica internacional de

¹¹⁴ Kunrath identifica a constituição dos Conselhos Europeus pré-década de 1980 em quatro modelos: um de criação inicial no entre guerras, outro de estruturação do *welfare state europeu*, um referente à tradição anglo-saxã e, finalmente, um escandinavo. O que nos importa aqui é diferenciar a primeira geração (1960-1980) da origem dessa tradição conselheira europeia. Como explica o autor, os Conselhos Econômicos e Sociais (CES) foram criados na Europa entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, em países com fortes tradições corporativas, como Alemanha, França e Itália. Nos primeiros modelos institucionais desses Conselhos, que remontam à Constituição da República de Weimar na Alemanha, em 1919, estavam previstas atribuições técnicas-consultivas ao governo e a capacidade, inclusive, de legislar:

“Em um breve histórico sobre a origem dos principais Conselhos Econômicos e Sociais europeus, Beurier (1982) destaca a difícil gestação dessas instituições, principalmente no caso francês, ressaltando que aos poucos elas foram se estruturando, adquirindo credibilidade e tendo suas competências alargadas, sendo melhor definidas a partir de 1946. De acordo com Pereira (2005), corresponde à França o primeiro experimento de criar uma instituição permanente que pudesse plantar no âmbito nacional os interesses dos setores econômicos e sociais, ao lado dos poderes de Estado. Ao Conselho foram outorgados os meios jurídicos para se firmar com autonomia frente ao parlamento e ao governo, diante do poder Executivo e do poder Legislativo, enquanto uma assembleia representativa de todos os setores e organizações sócio profissionais daquele país e como um órgão consultivo de ambos os poderes.”

Já os Conselhos da primeira Geração propriamente ditos, remontam à construção do *welfare state* e a viabilização de um pacto de reconstrução nacional dos países destruídos pelas grandes guerras. As experiências emblemáticas desse modelo, marcadas por um número mais reduzido de participantes, seriam Bélgica, Áustria e Holanda: “Nesses casos, já não se tem um número tão grande de membros que os integram, reunindo em sua composição, representantes de trabalhadores, empregadores e, técnicos especialistas do governo, uma composição tripartite com vistas a promover uma política econômica centralizada e de cooperação entre as partes envolvidas”. (KUNRATH, 2011).

abertura dos mercados. Esse fenômeno, que diz respeito a uma resistência ao processo de liberalização e à possibilidade preservação de direitos sociais, foi amplamente estudado da perspectiva neocorporativista (GROTE; SCHMITTER, 2008; SCHMITTER; GROTE, 1997). Estudos desta corrente problematizaram o fenômeno da prática de diálogos em países que antes não possuíam nenhuma tradição de concertação.

[...] A liberalização do mercado e a competição impulsionada têm posto enorme pressão nos *welfare states* nacionais sem suplementação ou substituição de suas políticas com um amplo conjunto europeu de padrões de trabalho ou mecanismos de barganha. Suas cidadanias econômicas transnacionais expandidas (principalmente para benefício dos capitalistas e dos consumidores) não têm sido acompanhadas por um desenvolvimento correspondente da cidadania social supranacional (que pode beneficiar trabalhadores, desempregados e aposentados). Defrontados com esse aumento no ‘desequilíbrio das forças de classe’, os sindicatos, na maioria dos Estados membros, parece ter reconhecido que a concertação política sobre salários e condições de trabalho no âmbito nacional representou sua melhor linha de defesa. Associações de negócios têm regularmente acompanhado esse esforço como forma de assegurar paz social e ganhar mais flexibilidade no local de trabalho. (GROTE; SCHMITTER, 2008, p. 145)

Na perspectiva de Tapia e Gomes, arquitetada a partir da análise das chamadas concertações de segunda geração, a experiência europeia de construção de diálogo poderia ser tomada como exemplo empírico de como instâncias podem contribuir para viabilizar interações estratégicas para o desenvolvimento. Tapia e Gomes argumentam que “as interações estratégicas, quando inseridas em arenas decisórias estáveis, podem estimular inovações tanto no plano dos objetivos como no dos instrumentos [...]” (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008). Em notável esforço de sistematização, *Concertação, diálogo social e diálogo civil*, Tapia apresenta a “importância histórica da barganha coletiva e das negociações entre parceiros sociais e instituições europeias”, destacando eventuais processos de alterações estruturais, o papel dos parceiros sociais, dos conselhos econômicos e sociais dos países membros e os possíveis obstáculos estruturais e institucionais que as diferentes modalidades de negociação e diálogo enfrentam (TAPIA, 2005). O exemplo holandês ilustraria a importância das interações estratégicas no processo de desenvolvimento do país:

Dados os enormes desafios colocados pela reforma do Estado de Bem-Estar Social, incluindo-se aí o mercado de trabalho, o consenso social é um recurso estratégico para responder aos atores com capacidade de veto e às coalizões anti-reforma (cf. Pierson, 2001). As estratégias concertadas teriam essa vantagem sobre aquelas impositivas, que introduzem riscos maiores de bloqueio e de agudos conflitos políticos. Em contraste com a via impositiva das reformas do Estado social, o exemplo holandês mostra as vantagens da concertação e negociação social como mecanismo básico de elaboração e implementação das mudanças socioeconômicas. Ou seja, nas palavras dos autores, ‘[...] identificamos o papel central da concertação entre organizações [de interesses] altamente coordenadas para o desenvolvimento e a implementação de estratégias eficazes e prolongadas de adaptação da economia nacional – empresas e trabalhadores – no nível mais elevado de competição internacional’ (Visser e Hemerijck, 1997, p. 205). (TAPIA, J. R.; GOMES, 2008)

Além da Holanda, o autor analisa os processos de concertação da Irlanda, Itália, Espanha e Portugal, para avaliar as possibilidades de convergência de estratégias para coordenação nas políticas de emprego, ou seja, nas negociações sobre a formação de salários e regulação das condições de trabalho. Tapia considera que os dois primeiros – Irlanda e Itália – seriam, até então, as concertações “mais abrangentes”, ao abarcar políticas econômicas, sociais e de mercado de trabalho. A sistematização das principais arenas de negociação¹¹⁵ dos países da segunda geração, realizada no quadro abaixo, nos permite observar que as experiências institucionais, bem como as suas áreas de atuação variam bastante:

Quadro 2 – Concertações Europeias – Segunda Geração

	Instância	Áreas de atuação
Irlanda	Conselho Económico e Social Nacional da Irlanda (NESC)	Modificação dos processos de parceria no país e propostas para agendas de reformas do país
Itália	Consiglio Nazionale della Economia e Lavoro (CNEL)	Processo estritamente de produção de diagnósticos
Holanda	Conselho Económico e Social (SER) e Fundação Social do Trabalho (STAR)	Assessoria ao gabinete (tripartite) e empregados e trabalhadores (bipartite), respectivamente
Portugal	Conselho Económico e Social (CES)	Órgão de consulta, de apoio técnico e administrativo
Espanha	Conselho Económico e Social (CES)	Acordos sobre a atuação profissional, papel central no resgate da concertação

Fonte: Elaboração própria (TAPIA, 2005)

Tapia argumenta que “a experiência internacional dos conselhos mostra que eles são instituições integradas e complementares a instituições representativas, que têm oferecido relevantes contribuições à governabilidade e aos processos complexos de reforma econômica e social” (TAPIA, J., 2007). Além dos processos de transformação da concertação social europeia, Tapia analisa, ainda, a construção do diálogo europeu no âmbito da Comissão Europeia e a estruturação de consultas institucionalizadas sobre a política socioeconômica. Com base na análise empírica, classifica os modos de interação social – concertação, diálogo social e civil¹¹⁶ –, explicando que eles seriam marcados por múltiplas combinações

¹¹⁵ Pelo relato de Tapia é possível observar que os processos de concertação e negociação de acordos envolveriam amplo leque de atores e instituições, sendo muito mais complexos do que as instâncias centrais na articulação da interação – bipartites ou tripartites, como os conselhos de desenvolvimento.

¹¹⁶ O diálogo social envolveria atores do corporativismo clássico, empregadores e empregados e o civil, a incorporação de novos atores sociais.

relacionadas a (i) modalidades de consulta, negociação e decisão, (ii) estruturas institucionais, (iii) lógicas de decisão e (iv) atores envolvidos (TAPIA, 2005; TAPIA, J. R., 2012; TAPIA, J. R.; GOMES, 2008). Esse esforço é importante para nossa análise porque o estudo desses modos de interação revela a possibilidade de convergência de estratégias em torno de um problema comum, ou seja, de interações estratégicas para o desenvolvimento. As combinações possíveis nos dão pistas para analisar outras instâncias de moderação – em especial para o desenho das variáveis de análise do CDES.

Nas últimas décadas, as instâncias de negociação deixaram de ser um movimento exclusivo dos países europeus. Dentre as mais recentes, além dos já mencionados casos da Península Ibérica – Portugal e Espanha (1991) – Kunrath aponta a África do Sul (1995)¹¹⁷, no Continente Africano, e Brasil (2003), na América Latina, bem como destaca a criação da Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS)¹¹⁸, em 1989, para promover a cooperação entre instâncias de coordenação similares (KUNRATH, 2011). Em trabalho já mencionado sobre essas experiências de interação, publicado pela CEPAL, Devlin e Moguillansky analisam arenas similares aos conselhos sociais e econômicos nas mais diferentes partes do globo e tratam, ainda de interações menos institucionalizadas de diálogo. Para os autores, seriam muitos os formatos: “mesas de diálogos, comissões especiais, órgãos assessores da Presidência” e os diálogos seriam “orientados para a definição de estratégias e/ou planos nacionais de desenvolvimento” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009).

De maneira ideal, Devlin e Moguillansky argumentam que o desenho institucional de uma interação estratégica coordenada pelo Estado deveria viabilizar: (i) processo social sem captura pelo Estado, (ii) inclusão de outros atores na interação, uma vez que parte da informação necessária para se elaborar diagnósticos e estratégias pode ser possuída por outros agentes não comerciais, tais como a academia e os sindicatos e (iii) construção de consensos, ou, pelo menos, entendimentos públicos, para aceitação de políticas com estratégias e financiamentos de médio-longo prazos. Em resumo, as estratégias construídas deveriam levar à “sustentabilidade da estratégia entre ciclos políticos” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009, 2010b). Entretanto, segundo os autores, as interações estratégicas podem variar muito de país para país. Em relação ao grau de acordo entre os participantes, por exemplo, elas poderiam

¹¹⁷ Para estudo comparativo entre arenas do Brasil (CDES), da África do Sul (NEDLAC) e da Índia (NAC), ver (GOMES, [S.d.] no prelo).

¹¹⁸ A AICESIS é associação de direito holandês, está localizada em Paris (França).

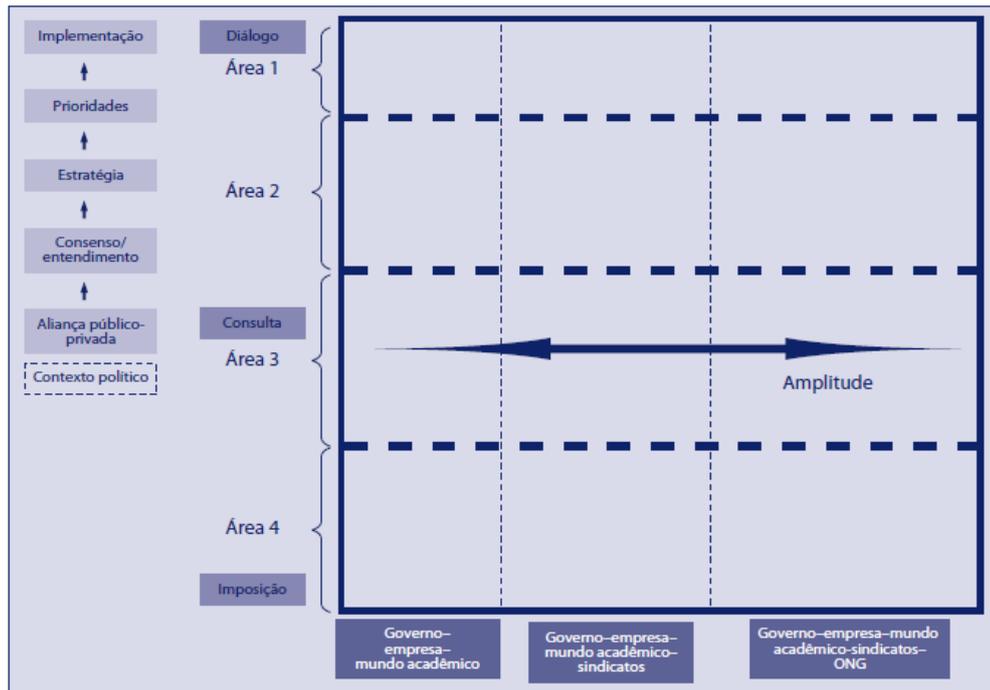
oscilar de um “verdadeiro consenso público” até um “entendimento público” ou aceitação da estratégia.

A construção de estratégias deliberativas estaria relacionada a um alto grau de consenso entre o setor público e o privado¹¹⁹. Se, por um lado, os consensos gerariam riscos de rigidez, por outro, permitiriam: (i) entendimentos mais estáveis do que os existentes; (ii) reunião de perspectivas diversas por meio de metodologias de interação; (iii) sustentação, por meio da delimitação de um marco institucional, do exame e da solução dos problemas; (iv) superação de expectativas de diferentes participantes sociais; (v) construção de novas coalizões e redes de caráter político; (vi) incorporação de informação (redução de assimetrias informacionais) sobre perspectivas e capacidades nacionais; (vii) obtenção de compromissos estáveis de financiamento com relação às prioridades acordadas. Em resumo, os consensos viabilizariam a “consistência – com flexibilidade – das estratégias entre ciclos eleitorais” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009, 2010a, b).

Entretanto, como explicam os autores, a construção de consensos não é trivial e depende de diversos fatores – características sociopolíticas do país, configuração política, poder dos diferentes grupos sociais, marcos institucionais, entre outros. Nesse sentido, para avaliação do tipo de parceria – consenso ou simples aceitação/entendimento –, os atores observam que as parcerias público-privadas podem variar entre países conforme as seguintes dimensões: (i) contexto político, histórico e cultural (implementação, prioridades, estratégia, consenso /entendimento e alianças); (ii) forma do discurso (diálogo, consulta, imposição); (iii) atores envolvidos/alcance: governo, empresários, academia, sindicatos de trabalhadores e organizações não governamentais; (iv) estrutura de operação (estruturas formais e explícitas, estruturas formais *ad hoc* e redes informais). Todas estas dimensões, com exceção da quarta, estão dispostas no diagrama abaixo. Com base nesse quadro, os autores classificam as experiências de interação dos mais diversos países.

¹¹⁹ Consideramos aqui que, mesmo quando se fala em consenso e “pleno consenso”, não está implícita a ideia de que eles sejam imutáveis e duradouros. Assumimos a sua provisoriedade o aproximando-o da ideia de pacto social.

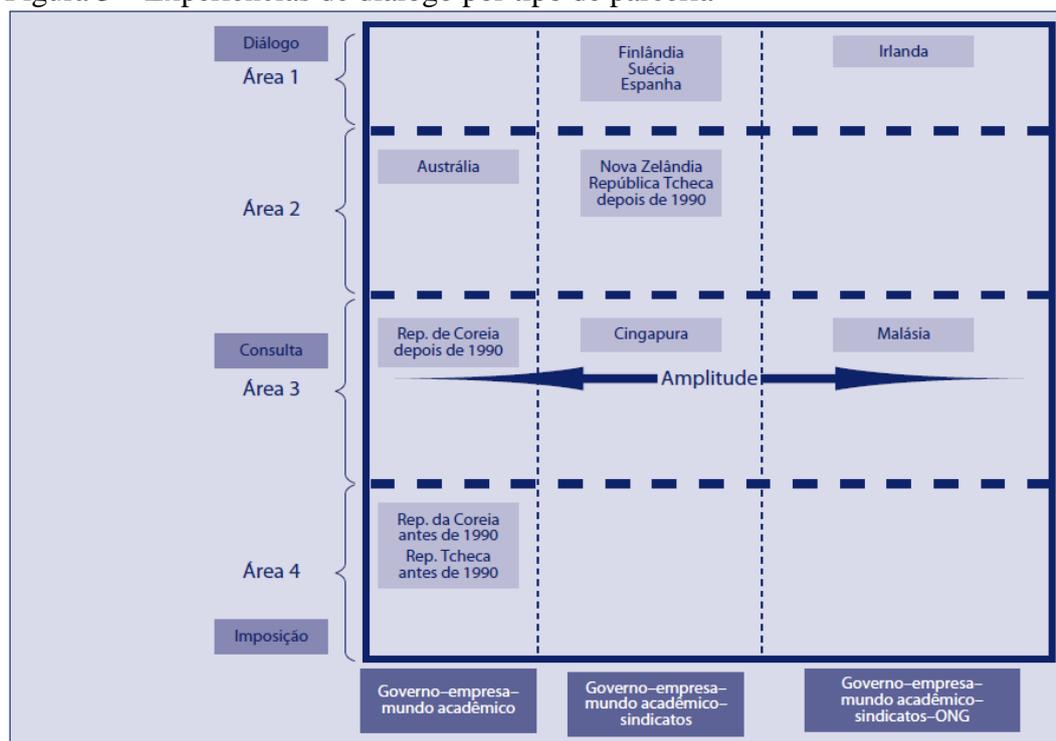
Figura 2 – Dimensões dos tipos de parceria



Fonte: Devlin e Moguillansky, 2010.

Na comparação que os autores realizam, no mais alto nível de diálogo, estão Irlanda, Finlândia, Suécia e Espanha. Os outros três últimos seriam caracterizados por interações estratégicas compostas por atores do corporativismo clássico e do mundo acadêmico. A Irlanda seria a única que inclui atores sociais entre os participantes – o que equivaleria ao que Tapia chama de diálogo civil. Do outro lado, estariam as parcerias menos completas, com menos possibilidade de que as interações estratégicas gerem entendimento suficiente para “evitar movimentos pendulares” – Austrália, Nova Zelândia e República Tcheca –, enquanto a Coreia ainda se encontraria em fase de transição para um modelo social mais aberto.

Figura 3 – Experiências de diálogo por tipo de parceria



Fonte: Devlin e Moguillansky, 2010.

O caso da Irlanda tornou-se emblemático¹²⁰, citado amplamente pela literatura sobre o tema, porque “era um dos mais pobres da Europa, mas, desde o fim dos anos 1980, conseguiu construir um consenso para seu desenvolvimento e inserção internacional, o que impulsionou uma das maiores transformações econômicas do pós-guerra” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Sobre a atuação do similar do CDES no país, o Conselho Nacional Econômico e Social (Nesc), Devlin e Moguillansky explicam que a instância teria passado de um *status* de “foro público” (troca de ideias, de forma privada entre representantes dos principais grupos sociais) para um “fórum que facilita a obtenção de consensos sobre a orientação da economia”. Esta mudança teria sido consubstanciada pelo desenvolvimento de uma metodologia para “processar o discurso” e traduzi-lo “em diálogo e consenso” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009, 2010b). Ainda sobre a Irlanda, os autores destacam:

É também importante observar que a formulação de estratégias de médio e longo prazos, expressadas nos planos nacionais da Irlanda, precederam por mais de duas décadas a obtenção do pleno consenso nacional no fim da década de 1980. Foi somente após grande crise nessa década que o consenso surgiu. O fato de já existir

¹²⁰ Sobre o país, destaca-se “a profundidade da parceria em termos de penetração na hierarquia do governo, contribuindo ao fluxo da informação e da coordenação dos processos, bem como à obtenção do consenso ou do entendimento [...] e existe um conselho especial, presidido pelo primeiro-ministro que convoca com regularidade os representantes dos grandes grupos sociais e realiza discussões com apoio técnico para obter consensos sobre os futuros rumos socioeconômicos do país. Considera-se que esse conselho é crucial para o sucesso da parceria e do modelo econômico irlandês.” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b).

um fórum funcional para discutir os problemas construtivamente facilitou o consenso sobre uma estratégia de transformação produtiva. Esse mesmo fórum poderá, com o tempo, renovar o consenso que foi quebrado no meio da atual crise. (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b)

Segundo os autores, as experiências latino-americanas não teriam “obtido o grau de maturidade observado nas experiências extrarregionais”, mas estariam desempenhando papel cada vez mais relevante. Em relação ao Brasil, haveria uma interação “híbrida”, mesclando parcerias formais e informais, com o CDES representando, por um lado, a “parceria formal e estruturada”, e a PDP, por outro, apontando para uma “modalidade informal de colaboração público-privada em torno de políticas e planos específicos” (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2010b). Cabe dizer, contudo, que as instâncias mencionadas são formulações recentes. Se a Irlanda levou mais de duas décadas até combinar os arranjos institucionais com contexto propício para configurar vantagens institucionais que fossem capazes de gerar complementariedades positivas, como vimos no capítulo anterior, a economia política brasileira ainda busca a melhor acomodação entre suas “camadas institucionais” de modo a pactuar uma estratégia de desenvolvimento comum. O CDES foi criado em 2003 justamente no contexto de mudanças institucionais graduais para viabilizar a pactuação em torno de um novo formato de estratégia para o desenvolvimento.

O exercício desta seção não é, nesse sentido, o de tomar como “modelo” qualquer um dos casos supracitados e, sim, organizar um ponto de partida para delimitar variáveis de análise que indiquem o grau de maturidade do CDES frente ao seu próprio processo de aprendizado. A análise do tipo de interação – diálogo para Tapia e parcerias para Devlin e Moguillansky – vai ao encontro de nosso quadro teórico-analítico, pois aponta possíveis variáveis de análise para o CDES. Isso porque a avaliação dos autores sobre as instâncias de diálogo ultrapassa a da análise do seu papel e da sua relevância exclusivamente pela absorção das propostas encaminhadas pelo Executivo ou pelo Legislativo. Se, como explicitam Devlin e Moguillansky, a construção de consenso não é tarefa fácil, os resultados positivos não podem ser reduzidos ao encaminhamento das recomendações ou à efetivação ou não de acordos específicos. Em outras palavras, o próprio processo de negociação, por meio da construção de um ambiente propício ao diálogo, pode gerar sinergias e relações frutíferas para além da obtenção ou não de um consenso sobre uma matéria específica. Desse modo, esse quadro geral fundamenta a análise ao iluminar dimensões relevantes para o aprendizado institucional de uma instância de diálogo que busca construir consensos ou pactos para o desenvolvimento.

Como veremos, o papel do CDES não foi linear nos oito anos analisados, tratou-se, portanto, de um processo de aprendizado institucional que se deu em muitas dimensões. Ao longo desse período, a atuação do CDES apresentou oscilações quanto ao objetivo primordial, à composição, aos mecanismos de funcionamento, aos produtos e às temáticas. Também é possível notar alterações referentes à localização institucional, bem como à importância do Conselho perante as tomadas de decisão do Executivo e do legislativo. Tais nuances e peculiaridades serão detalhadamente analisadas nos capítulos que seguem que apresentam as fases da trajetória de construção institucional do Conselho. Entretanto, antes de tratar das particularidades, cabe apresentar a instância em linhas gerais: como está legalmente constituída, qual a sua composição, quais são os mecanismos de funcionamento, como estão organizados seus produtos e quais as competências e atribuição da SEDES, secretaria que o operacionaliza. Faremos isto a seguir delimitando as dimensões de análise da aprendizado institucional do CDES, um dos pilares para avaliar a sua capacidade de viabilizar interações estratégicas.

2.2 Aprendizado institucional: dimensões de análise do CDES

O CDES é apresentado em seu sítio eletrônico¹²¹ como um “órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo” ao qual compete “assessorar na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”. Ou seja, o Conselho é constituído com a intenção de que possua tanto um caráter propositivo – “colaborar na formação do juízo político do Governo” – como integrador/articulador – “estabelecer o diálogo entre as diversas representações da sociedade civil” no qual o “diálogo social qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

De acordo com a legislação que o regulamenta, o CDES é um “órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República” e, além das competências descritas acima, deve, ainda, produzir “indicações normativas, propostas políticas e acordos de

¹²¹ *O que é o CDES* no endereço eletrônico <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>.

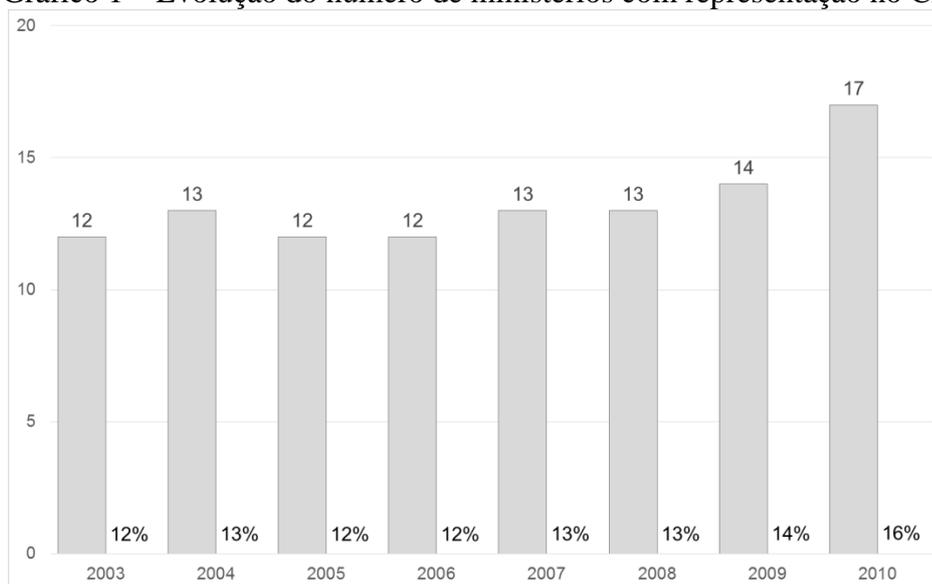
procedimentos” e promover a “concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a, c). A ausência da palavra concertação na apresentação do Conselho em seu sítio eletrônico não é casual. Como veremos nas seções que seguem, o órgão foi criado com o intuito de fornecer apoio político para o governo que então se iniciava, mas sofreu mudanças ao longo do tempo: inicialmente prevaleceu o caráter de consulta, com apresentação das ideias e de objetivos formulados pelo governo; mais tarde, ao final do segundo mandato, se arregimenta como uma vantagem institucional ao se configurar como arena de diálogo, com circulação e debate de novas ideias, viabilizadora de interações estratégicas – ainda que intermitentes.

2.2.1 Composição

Eu estou muito convencido de que esse fórum, junto com o Congresso Nacional, é uma das coisas mais representativas que nós temos nesse País, pela única razão que ele é um corte importante, e se não é um corte social, é um corte institucional, e tem, exatamente, a função de aconselhar o Presidente, aconselhar o Executivo, com o desprendimento de quem quer olhar o Brasil como protagonista e não meramente como coadjuvante. Horácio Lafer Piva, membro do Conselho Administrativo da Klabin S.A. e então Conselheiro do CDES. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a, p. 37)

O CDES é presidido pelo presidente da República e composto formalmente por ministros de Estado e 90 representantes da sociedade – conselheiros – entre empresários, trabalhadores e outros (lideranças de movimentos sociais, acadêmicos etc). As pastas ministeriais com representação no Conselho aumentaram ao longo dos anos. A previsão do termo de referência de criação do CDES de que os participantes do governo não ultrapassassem 25% do total de membros foi cumprida, apesar do aumento em três pastas no último ano, como é possível observar no gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Evolução do número de ministérios com representação no CDES (*)

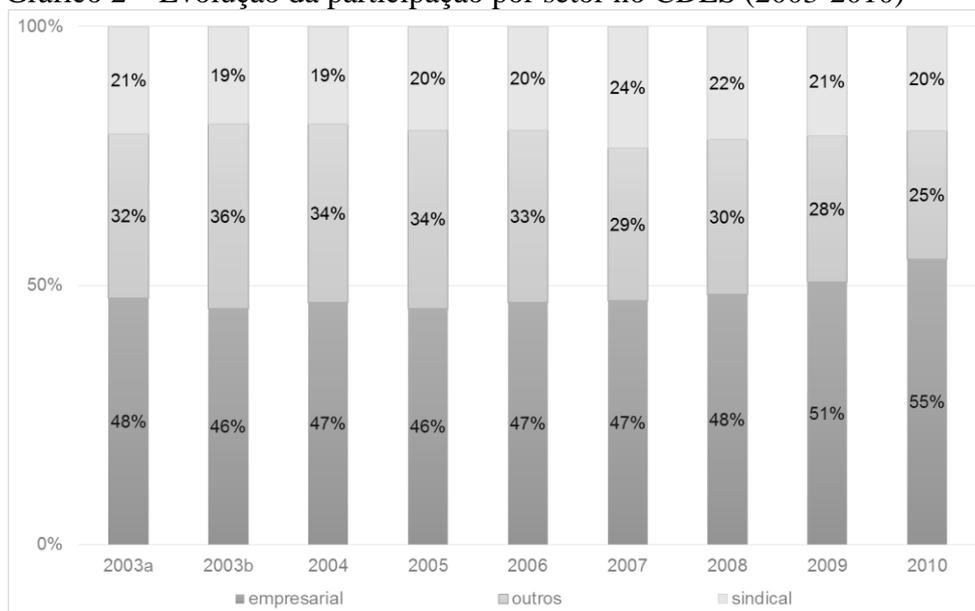


Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

(*) Percentuais: número de representantes de ministérios/total de membros do CDES

Quanto à sociedade civil, a participação dos três setores representados – empresarial, sindical e outros – apresenta nuances que merecem ser exploradas frente ao contexto de cada fase, mas há um movimento contínuo de aumento do setor empresarial em detrimento do setor outros que merece destaque. Ou seja, os empresários tiveram sua participação aumentada ao longo dos anos – salto mais expressivo em 2010 – e a parcela denominada outros, que engloba desde movimentos sociais até outras personalidades – acadêmicas e artísticas – diminuiu progressivamente. O setor sindical foi o que se manteve mais estável, cuja participação ficou na faixa dos 20%.

Gráfico 2 – Evolução da participação por setor no CDES (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

A designação dos representantes da sociedade civil é feita pelo presidente da República. Os conselheiros escolhidos possuem um mandato de dois anos, sendo facultada a recondução. De acordo com sítio eletrônico do CDES, a seleção dos membros buscaria “combinar a representatividade setorial, abrangência social, densidade política e capacidade para contribuir e repercutir os debates sobre temas fundamentais para o desenvolvimento do País” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a)¹²². A legislação que regulamenta o Conselho prevê que os membros podem perder o mandato no caso de apresentarem “ausência imotivada em três reuniões consecutivas do Conselho” e praticarem “ato incompatível com a função de Conselheiro, por decisão da maioria dos membros do CDES” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a). Esse critério regimental foi amplamente utilizado para impedir recondução de Conselheiros inativos. A rotatividade de conselheiros variou, contudo, em cada fase, sendo residual quando pautada somente por critérios regimentais, e aumentando consideravelmente quando se tratava de alterações mais amplas frente à conjuntura e a reestruturações.

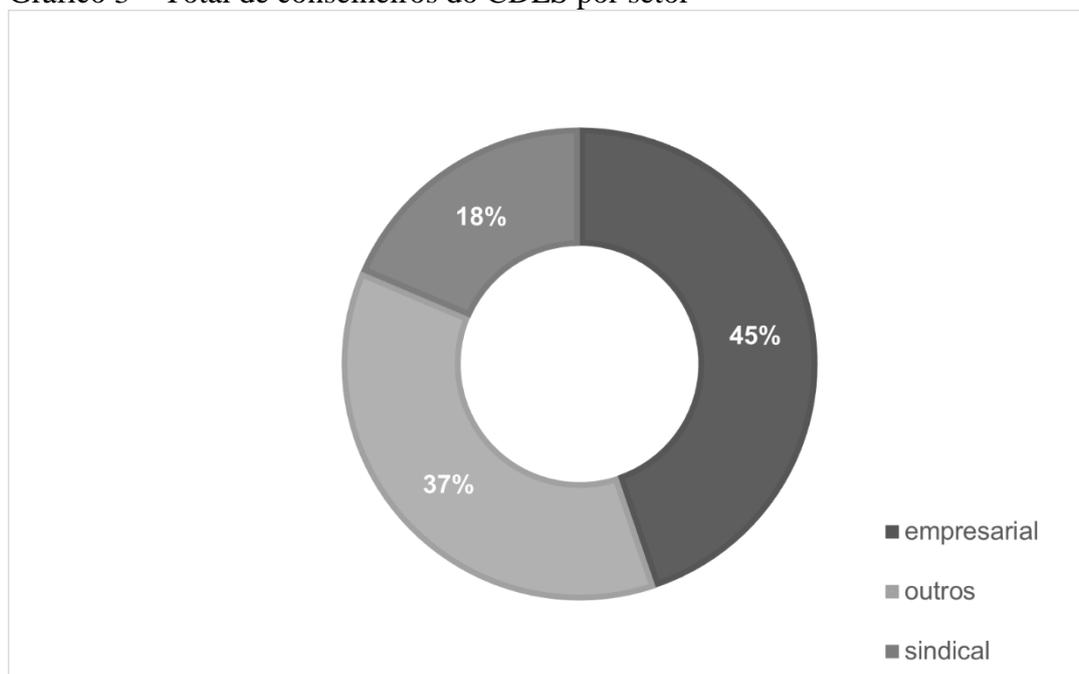
Nos oito anos estudados, passou pelo CDES um total de 180 conselheiros, o que, considerando que a cada dois anos 90 conselheiros devem ser nomeados (reconduzidos ou indicados pela primeira vez), apontaria para um alto índice de recondução dos conselheiros¹²³.

¹²² <http://www.cdes.gov.br/conteudo/43/composicao-do-conselho.html>

¹²³ A lista de todos os Conselheiros do CDES entre 2003 e 2010, com data de entrada e saída está disponível no Apêndice A. A lista de conselheiros até 2014 são de 205 conselheiros e está disponível para consultas (daniela.mdefribeiro@gmail.com).

A distribuição do total de conselheiros que compuseram o CDES ao longo do período analisado é bem próxima ao percentual da composição anual. Entretanto, a alta participação do setor outros (próximo ao limite máximo atingido em 2003, quando da criação) indica uma rotatividade maior desse setor em relação aos demais.

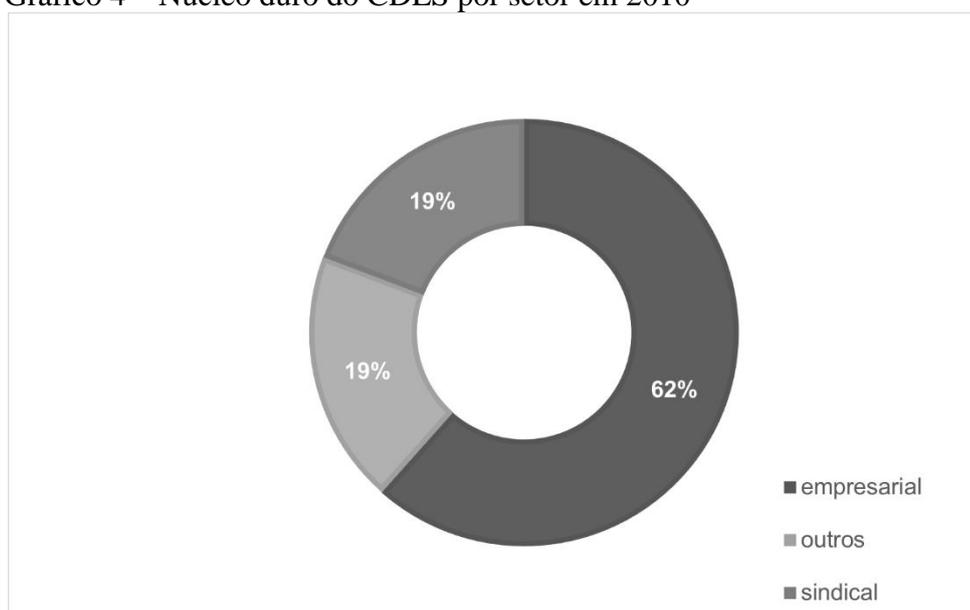
Gráfico 3 – Total de conselheiros do CDES por setor



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

O CDES apresenta um grupo de conselheiros, que denominamos aqui de “núcleo duro”, que permaneceu na arena todo o período analisado (2003-2010). Ao final de 2010, 26 conselheiros (23%) integravam o Conselho desde o período de sua criação (2003-2004). Destes, a maioria (62%) era do setor empresarial, 19%, do setor outros e igual percentual do sindical. A parcela de empresários representados no CDES desde a sua criação é composta inteiramente por representantes do empresariado nacional, como é possível observar no quadro que segue. No setor sindical, há grande representação do estado de São Paulo. A parcela outros se destaca pela participação de representantes na área de educação, com metade dos conselheiros (2/4, Viviane Senna e Sérgio Hadadd), diretamente vinculados à área.

Gráfico 4 – Núcleo duro do CDES por setor em 2010



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Quadro 3 – Núcleo duro do CDES – 2003 a 2010

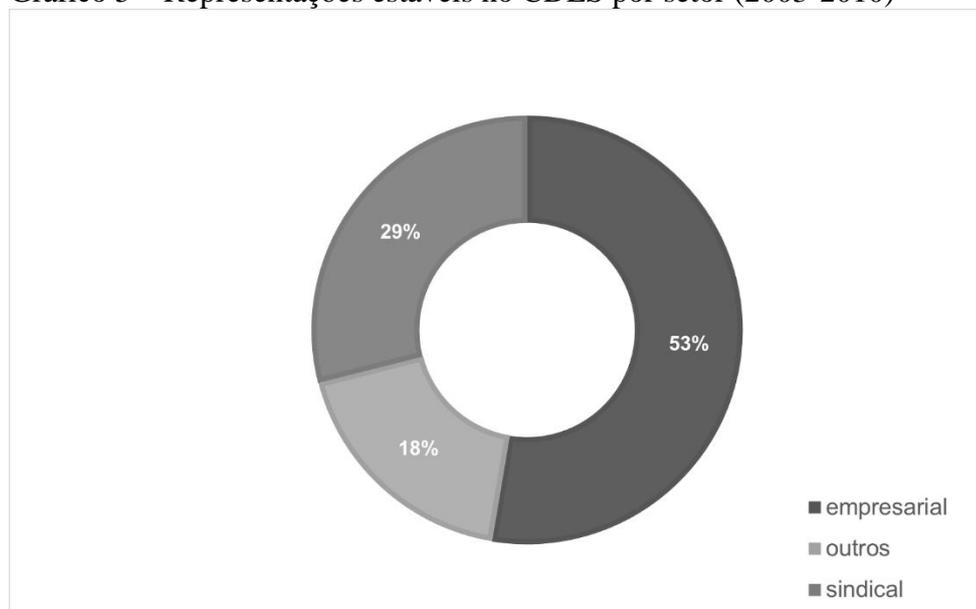
Conselheiros da Sociedade Civil	Setor	Vínculos
1 Abilio Diniz	empresarial	Brasil Foods
2 Amarílio Macêdo	empresarial	IEDI
3 Antoninho Trevisan	empresarial	CIEE, MBC
4 Antônio Neto	sindical	CSP
5 Clemente Ganz Lúcio	sindical	DIEESE
6 Daniel Feffer	empresarial	Suzano Holding S/A, IEDI
7 Fabio Barbosa	empresarial	Abril, Febraban
8 Ivo Rosset	empresarial	Grupo Rosset (Setor Têxtil), IEDI
9 Jorge Gerdau Johannpeter	empresarial	MBC
10 Jorge Nazareno Rodrigues	sindical	Sindicato dos Metalúrgicos Osasco e Região
11 José Antônio Moroni	outros	INESC, ABONG
12 José Carlos Bumlai	empresarial	ACRISSUL
13 Joseph Couri	sindical	SIMPI
14 Laerte Teixeira da Costa	sindical	UGT
15 Márcio Lopes de Freitas	empresarial	Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB
16 Maurílio Biagi Filho	empresarial	Grupo Maubisa
17 Miguel João Jorge Filho	empresarial	Santander, Febraban
18 Oded Grajew	empresarial	Instituto Ethos
19 Paulo Godoy	empresarial	ABDIB
20 Paulo Vellinho	empresarial	PV Consultores Associados
21 Rodrigo Loures	empresarial	CNI
22 Rogelio Golfarb	empresarial	Ford América do Sul
23 José Antônio Moroni	outros	INESC, ABONG, CONANDA
24 Sérgio Haddad	outros	Ação Educativa
25 Tânia Bacelar	outros	UFPE
26 Viviane Senna	outros	IAS

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

É importante destacar, contudo, que a análise sobre a estabilidade/rotatividade da composição do Conselho deve ir além do enfoque neste núcleo. Isto porque a indicação de membros para o Conselho mistura critério de representação nominal com o de representação institucional. No primeiro caso, a seleção de um conselheiro é feita pela sua trajetória pessoal – a saída de Abílio Diniz do Grupo Pão Açúcar, por exemplo, não influenciou na sua indicação como membro do CDES. O segundo tipo de indicação está relacionada a instâncias específicas selecionadas para ter assento permanente no CDES, independente de quem ocupe o posto de direção – como, por exemplo, a UNE e a OAB.

Nesse sentido, há um grupo de entidades que apresentam rotatividade de seus dirigentes, mas têm representação cativa no CDES. São elas: AMB, CNI, CNTE, CNS, CONTAG, CUT, Força Sindical, OAB, UNE, CIVES ANCEABRA, FEBRABAN. As indicações institucionais ocorrem primordialmente nos setores sindical e outros. Portanto, para analisar a perenidade de representações por setor, somamos ao “núcleo duro” as instâncias listadas acima, o que resulta em um total de 38 representações. A análise dessas 38 participações por setor em relação à distribuição no núcleo duro revela uma presença menor do setor empresarial (53% contra 62%) e uma maior do setor sindical (29% contra 19%), como vemos no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Representações estáveis no CDES por setor (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Consideramos a representação como um tema chave de análise, porque a diversidade na participação tende a reduzir o caráter categórico, presente em antigas instâncias de coordenação de interesses. É ampla a gama de estudos que abordam a composição do CDES em duas perspectivas basicamente (COSTA, 2006, 2008; FLEURY, 2006; KOWARICK, 2003; KUNRATH, 2005, 2011). De um lado, a composição do CDES é alvo de críticas com relação à super-representação do empresariado e, de outro, é destacada por incorporar setores antagônicos da sociedade, que dificilmente estariam em uma mesma arena de negociação.

Muitas vezes, os estudos que abordam a super-representação do setor empresarial, o fazem de maneira isolada tanto do modo de funcionamento do Conselho, como do contexto e do objetivo de concepção da arena. No que se refere ao modo de funcionamento, é importante avaliar se a criação de mecanismos e de metodologias específicas aprofundou a vantagem do setor empresarial sobre os demais. Como será explicado detalhadamente mais adiante, a criação do Comitê Gestor, com paridade entre os três setores, seria, por exemplo, um ajuste no sentido de equalizar a participação entre segmentos. Com relação ao objetivo, como veremos, o CDES tem a sua concepção fortemente arraigada à necessidade de aproximação do setor empresarial para a sustentação de uma coalização de reconfiguração da estratégia de desenvolvimento e, portanto, a sua composição estaria alinhada com este propósito.

A diversidade da representação despertou o interesse de estudiosos, sendo amplamente destacada entre os estudos que tratam do CDES e chamaram atenção para o caráter inédito da interação entre setores antagônicos da sociedade. Nesse sentido, Kowarick, em estudo sobre estruturação e seus primeiros anos de funcionamento, destaca que o CDES reúne:

[...] banqueiros nacionais que tendem a não gostar dos estrangeiros [...] industriais, médios e grandes que devem aos bancos e a eles pagam juros, os sindicatos mais combativos que, por sinal, sempre foram mais próximos do PT, os representantes de pastorais e do mundo agrário com sua fala sobre os oprimidos (KOWARICK, 2003).

Os dirigentes que participaram ativamente da estruturação do CDES também exaltaram o caráter diversificado da composição do Conselho. Em entrevistas de comemoração de 10 anos do CDES, Lula, Tarso Genro e Jaques Wagner deram o mesmo exemplo praticamente para tratar da interação de setores antagônicos da sociedade: a participação do MST.

Então eu fiquei imaginando, quem sabe esse conselho seja a oportunidade de colocar aqui um grande empresário com um grande dirigente sindical, **colocar um grande fazendeiro com um trabalhador sem-terra**, colocar um índio junto com aqueles que querem acabar com as terras indígenas no Brasil, colocar um padre junto de um pastor, colocar um banqueiro junto de um bancário, junto com aquele que todo dia xinga o banqueiro como responsável por tudo no Brasil. E foi muito interessante porque no começo havia uma desconfiança, o que é normal [...] Então eu preparei as cadeiras de forma que eu colocava um grande empresário com qualquer que ele entendia que era adversário dele [...] para eles perceberem que, embora eles estivessem em campos sociais antagônicos, viessem de origem sociais totalmente diferentes, tinha algo que poderia se tornar comum entre eles, se o Brasil fosse a razão principal da participação deles no Conselho. E eu penso que o resultado foi extraordinário porque, com todas as divergências, a gente terminou fazendo com que as pessoas trabalhassem juntas, pensassem juntas, nas divergências a gente construiu os consensos necessários para transformar aquilo em proposta política [...] Portanto, eu sou muito agradecido aos serviços que o Conselho prestou ao meu governo (LULA DA SILVA, 2003).

[...] Bem, a composição do Conselho foi uma muito complexa, porque o nosso Conselho, embora ele tenha sido inspirado nas experiências espanhola e portuguesa e, em parte, na francesa, foi uma experiência nova. O nosso conselho queria funcionar como uma câmara de concertação de grandes políticas para mudar o modelo de desenvolvimento e também ser um espaço construtor de um novo bloco social de apoio ao governo do presidente Lula ou, pelo menos, de neutralização de setores importantes do conservadorismo brasileiro. Considerando esses objetivos, a composição do Conselho contemplou um leque de forças muito amplo. **Tínhamos desde os banqueiros até o MST**, desde a CUT e demais centrais sindicais até ONGs. Tínhamos desde empresários de direita até empresários mais progressistas. Formou, assim, um leque muito amplo da sociedade brasileira. E esse leque era muito representativo. As pessoas que estavam lá sentiram desde o começo que tinham que usar a sua capacidade argumentativa para passar alguma proposta e que, em alguns pontos, teriam que ceder para pudessem exercer influência (TARSO GENRO, 2013).

A minha experiência foi fantástica, acho que foi um aprendizado excepcional, principalmente na questão da quebra de dogmas e preconceitos que vários segmentos tinham uns contra os outros. Eu gosto sempre de dizer isso, **a gente sentava no Conselho do MST ao presidente da FEBRABAN**. E algumas coisas foram para mim muito sintomáticas da quebra deste preconceito, quando nós aprovamos, por unanimidade a participação de um representante a mais da área produtiva no Conselho Monetário Nacional, que era algo praticamente intocável (JAQUES WAGNER, 2013).

A despeito do discurso comum, cabe mencionar que o MST deixou o CDES ainda em 2005, alegando “desacreditar na atuação do Conselho” (GESTOR SEDES 2, 2009)¹²⁴. Não se trata aqui de questionar *a priori* a legitimidade da composição do Conselho, a advertência é que o exemplo amplamente utilizado não retrata a composição do CDES em sua trajetória de mais de dez anos de existência e se aproxima mais de um discurso de legitimação do que de uma real exemplificação de interações estratégicas. É nesse sentido que exploramos a seguir,

¹²⁴ Perguntado sobre a saída do movimento do Conselho, gestor da SEDES explicou que se trataria da “relação ator político com o tema, na qual a relação com o Estado já significa cooptação e que a CONTAG está representada.” (GESTOR SEDES 2, 2009).

a composição do CDES de maneira sistematizada, em cada período analisado, a fim de evitar leituras estereotipadas da inegável composição inovadora do CDES.

2.2.2. Lugar institucional

O comando da Secretaria responsável pela organização e operacionalização do CDES (SEDES) fica a cargo do secretário executivo, titular da pasta ao qual o conselho está vinculado. Esta vinculação sofreu alterações ao longo de sua trajetória: inicialmente o Conselho estava ligado a uma secretaria própria, com *status* de ministério e depois passou a integrar outra estrutura da Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), conforme resumido no quadro abaixo:

Quadro 4 – Secretários Executivos do CDES – 2003-2010

Ano	Secretário-executivo	Secretaria	Partido
2003	Tarso Genro	SEDES	PT
2004	Jaques Wagner	SEDES	PT
2005	Jaques Wagner	SRI	PT
2006	Tarso Genro	SRI	PT
2007	Mares Guia	SRI	PSB
2008	José Múcio Monteiro	SRI	PTB
2009	José Múcio Monteiro	SRI	PTB
2010	Alexandre Padilha	SRI	PT

Fonte: Elaboração própria

Consideramos que, para além da conjuntura e do fortalecimento por meio do aprimoramento da metodologia de funcionamento, o lugar institucional também influi diretamente no papel da instância e nos limites de seu aprendizado institucional. Esse ponto foi amplamente destacado em praticamente todas as entrevistas realizadas (GESTOR SEDES 1, 2009, 2015; GESTOR SEDES 2, 2009; GESTOR SEDES 3, 2015), bem como nos depoimentos dados na ocasião da comemoração dos 10 anos do CDES. Para Jaques Wagner, o segundo secretário executivo do Conselho, a importância que o órgão adquire estaria diretamente relacionada ao seu lugar institucional.

[...] quando ele está sob a batuta de um ministro que também tem uma abrangência maior, você acaba fortalecendo o conselho na figura de quem o representa. Se o Conselho fica tocado, porque é obvio que as pessoas também contam, tanto na condução, quanto na valorização. Então, até para os conselheiros, se você tem a

reunião com um ministro, vamos chamar assim, “forte” ou importante da República, eles valorizam mais. [...] Os conselheiros têm que sentir que é importante o que eles falam ali. Se o que ele fala ali, sai por qualquer janela de vento, então ele não vai valer. (JAQUES WAGNER, 2013)

A importância da vinculação institucional para os mecanismos de funcionamento, produtos e temáticas e, portanto, para o papel do CDES, ficará clara nos capítulos que seguem. Cabe antes apresentar um panorama geral do *modus operandi* do CDES.

2.2.3 Mecanismos de funcionamento

Em relação aos mecanismos de funcionamento, na sua lei de criação, estão previstas a realização de reuniões plenárias e a constituição temporária de até nove comissões de trabalho, denominadas posteriormente, em decreto que especifica a sua composição, grupos de trabalho. As reuniões plenárias extraordinárias podem ser convocadas, sempre que necessário, pelo presidente ou pela maioria de seus membros. As reuniões plenárias ordinárias devem ocorrer em Brasília, a cada dois meses e, salvo situações de excepcionalidade¹²⁵, devem ser convocadas pelo presidente com no mínimo sete dias úteis de antecedência (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a, b).

De 2003 a 2010, foram realizadas ao todo 40 reuniões de pleno. Destas, 36 foram ordinárias e apenas quatro extraordinárias, concentradas em 2009. A maior frequência de reuniões foi de 2003 e 2004, que coincide com a fase de criação. Posteriormente, há uma decisão deliberada de diminuição das reuniões do pleno e do fortalecimento das atividades de grupos de trabalho. A exceção é 2009, quando o CDES estava no auge de suas atividades, atuando ativamente na condução de interações estratégicas, no contexto de crise.

¹²⁵ Trata-se da reunião plenária número 18, realizada em junho de 2006, no Rio de Janeiro, na sede do BNDES, que contou com apresentação da FGV sobre a construção da futura AND.

Tabela 2 – Reuniões Plenárias do CDES – 2003-2010

Ano	Extraor- dinárias	Ordinárias	Total	Participação anual
2003	1	5	6	15%
2004		5	5	13%
2005		5	5	13%
2006		5	5	13%
2007		4	4	10%
2008		4	4	10%
2009	3	4	7	18%
2010		4	4	10%
Total	4	36	40	100%

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Com relação à participação dos conselheiros nas reuniões do pleno, a legislação prevê que, para garantir o uso da palavra, os conselheiros podem registrar antecipadamente sua inscrição no prazo de quarenta e oito horas do início da sessão. É possível também que o conselheiro se inscreva no decorrer da reunião e aguarde a ordem da pauta. Caso não seja possível realizar a intervenção, é facultado ao Conselheiro registrar a sua posição por escrito para constar na ata. Além dos conselheiros, podem ser convidados a participar da reunião, sem direito a voto, “personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, bem como técnicos.” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a) ¹²⁶.

A definição de pauta das reuniões plenárias¹²⁷ sofreu alterações no período analisado. No formato construído ao longo dos anos combinam-se temas apresentados pelo governo e proposições do Conselho¹²⁸, que geralmente são fruto dos debates nos grupos de trabalho¹²⁹ – instâncias de caráter temporário e com atividades e prazos determinadas pelos seus

¹²⁶ Diversos autores que tratam do período inicial do CDES (COSTA, 2006; FLEURY, 2006) chamaram a atenção para a dinâmica de argumentação e contra argumentação das reuniões do Conselho, explicando o processo de referendar as propostas, os tempos limites para cada fala e a alternância para participação de todos os setores, todos segundo critérios estipulados pela SEDES.

¹²⁷ A legislação prevê que a pauta das reuniões plenárias devem constar: “apreciação e decisão sobre a ata da reunião anterior; tema político-administrativo relevante a ser exposto por Ministro de Estado, em até trinta minutos; tema para debate e discussão, a ser apresentado por Ministro de Estado ou autoridade delegada, com votação da agenda proposta; e comunicações por integrantes do Conselho, que serão encaminhadas ao Presidente do CDES quando apresentadas formalmente” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a).

¹²⁸ Das 47 reuniões realizadas ao longo do período analisado, 37 possuíam temas específicos na agenda de reuniões disposta no sítio eletrônico do Conselho na internet. As demais não possuíam tema especificado e, conforme análise das atas, trataram de assuntos diversos.

¹²⁹ A previsão legal é que um GT seja composto por “um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário executivo do CDES, que a coordenará; um representante indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao tema objeto da discussão, que será seu relator; dez conselheiros indicados pelo CDES; e até nove cidadãos, convidados pelo Secretário executivo do CDES, ouvido o Conselho” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a).

integrantes, previstas para aprofundar os temas em pauta (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a). Como explicou gestor da SEDES, não haveria um “caminho único para a definição de pauta”, de modo que “um subtema de um GT pode acabar virando um tema da pauta”, como teria ocorrido, por exemplo, com o grupo de trabalho sobre energia. Além disso, a inclusão de um tema na pauta dependeria “de seu destaque na conjuntura”, a exemplo do monitoramento da crise (GESTOR SEDES 1, 2009).

Como será descrito nos capítulos 3 e 4, nos primeiros anos de trabalho do CDES, as reuniões foram pautadas prioritariamente com temas sugeridos pelo Executivo (as grandes reformas). Nos anos seguintes, os grupos de trabalho se diversificaram e ganharam força, sendo apresentados em documento sobre os mecanismos de funcionamento do CDES com destaque: “a produção do CDES se dá, essencialmente, (...) nos grupos de trabalho e é esta a produção coletiva, fruto de esforço de diálogo e acordo que é apresentada ao Presidente da República nas reuniões do Pleno.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b). Segundo gestor da SEDES, as reuniões plenárias seriam centrais no funcionamento do Conselho, mas teriam um caráter mais de “evento social”, enquanto os grupos de trabalho seriam o “CDES em ação” (GESTOR SEDES 2, 2009).

O objetivo declarado dos grupos de trabalho é o de que as contribuições de representantes de governo, especialistas e de outras instituições ajudem a “construir uma proposta sólida, que incorpore o máximo de informações possíveis sobre os temas em questão”¹³⁰. Para tanto, é facultado ao grupo requisitar “servidores de qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, necessários aos seus trabalhos” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003b). As reuniões dos grupos de trabalho podem ser convocadas pelo secretário executivo do CDES ou quando a maioria de seus integrantes julgar necessário. Entre 2003 e 2010, foram criados, ao todo, 16 grupos de trabalho (GT), conforme quadro abaixo:

¹³⁰ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>

Quadro 5 – Grupos temáticos do CDES – 2003-2010

Grupos de Trabalho	Ano
GT Reforma Previdenciária	2003
GT Reforma Tributária	2003
GT Reforma Sindical e Trabalhista	2003
GT PPA	2003
GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento	2003
GT Primeiro Emprego	2003
GT Micro e Pequena Empresa, Informalidade e Autogestão	2003
GT Reforma Política	2005
GT Agricultura e Desenvolvimento sustentável	2005
GT para AND	2005
GT Agenda da Infra-estrutura para o Desenvolvimento	2006
GT Bioenergia: etanol, bioeletricidade e biodiesel	2007
GT Reforma Tributária	2007
GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica	2008
GT Ciência e Tecnologia	2009
GT Grandes Eventos Esportivos	2010

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, Relatórios de Atividades 2003-2010

Além disso, o período contou com dois grupos de acompanhamento (GA): GA de políticas sociais, e o GA de conjuntura econômica, sendo que este último deu origem a um subgrupo de monitoramento e acompanhamento da crise, em 2009, como veremos em detalhes adiante. Destaca-se aqui a diferença entre GTs e GAs. Os grupos de trabalho apresentam reuniões periódicas com o objetivo de produzir e analisar um material específico e são concluídos com a aprovação das matérias produzidas pelo grupo em reunião plenária, sendo, portanto, perenes. Já os grupos de acompanhamento teriam um caráter mais abrangente e não preveem a realização de encontros permanentes (GESTOR SEDES 3, 2015).

O mesmo decreto que regulamenta as reuniões plenárias e os grupos de trabalho prevê, ainda, a promoção de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos da agenda (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a, b). Como explicitado em sítio eletrônico, a “metodologia de funcionamento do Conselho tem sido objeto de permanente avaliação e busca de aperfeiçoamento”¹³¹ e, portanto, novos formatos e mecanismos foram criados ao longo do tempo. Ao final de 2014, após mais de uma década de existência, o CDES havia realizado e participado de uma ampla gama de eventos entre colóquios, seminários, mesas-redondas, conferência internacionais, encontros, fóruns, palestras, reuniões preparatórias, seminários, *workshops* e outros.

¹³¹ <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>

Além das reuniões plenárias, grupos de trabalho e da variedade de eventos, foram criadas estruturas internas para dinamizar o funcionamento do conselho: o Comitê Gestor e o Observatório da Equidade. A criação de cada uma dessas estruturas será contextualizada nos capítulos que seguem, mas cabe antes descrevê-las em linhas gerais quanto à sua estrutura, à sua composição e aos seus objetivos.

O Comitê Gestor é definido no sítio eletrônico do Conselho como uma “estrutura de governança do CDES para dar maior efetividade ao diálogo entre os conselheiros e à interlocução com o governo e outros atores sociais e institucionais”¹³². A proposta era formar um grupo “estável” de seis conselheiros – dois de cada setor presente no CDES¹³³ – com destacada participação nas atividades do Conselho. O Comitê foi criado com um mandato de seis meses ou duas reuniões plenárias e seria composto, para além do grupo reduzido de conselheiros, por dois membros permanentes: o secretário executivo do Conselho e o secretário da SEDES. A depender do tema a ser tratado, a proposta foi agregar outros integrantes ao Comitê.

Na perspectiva de dinamizar as relações dentro do Conselho e deste com outras instituições, foi criado o Observatório da Equidade (OE). Em documento sobre a nova governança do CDES, o OE é apresentado como uma “referência estratégica” para orientar o debate interno e contribuir para o adensamento e qualificação institucional, sendo a “base inicial” do “esforço de avançar na governança interna e participar do sistema de governança mais amplo” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b). A instância nasce como uma estrutura de caráter técnico, destinada a acompanhar indicadores e a fornecer subsídios às discussões do CDES. Nas palavras do termo de referência sobre a governança do Conselho, a finalidade do OE é:

(...) aportar capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país, e para apoiar a formulação de políticas públicas e ações sociais que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b)

Tendo como eixo central a promoção da equidade, o trabalho do observatório foi centrado em dois temas principais: educação e sistema tributário. A escolha não foi aleatória.

¹³² <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>

¹³³ “Buscando diferentes representações sociais e visões sobre o desenvolvimento, o CDES conta com Conselheiros e Conselheiras oriundos do setor empresarial (lideranças empresariais da indústria, comércio e finanças, incluindo pequeno e micro empresas); do setor laboral (lideranças sindicais e cooperativismo); e outras representações (com definição ampla, o segmento envolve lideranças de movimentos sociais, organizações não governamentais, academia e personalidades que podem contribuir no debate do desenvolvimento).” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b)

O CDES a justifica por serem áreas em que as “políticas que estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a) e que são capazes de contribuir para a redução da desigualdade.

Educação: neste tema o desafio é identificar e acompanhar os fatores relacionados às desigualdades na educação brasileira e construir proposições para que o Estado e a sociedade civil promovam iniciativas para ampliar o nível de escolaridade da população brasileira, melhorando o desempenho do sistema educacional. Sobre o tema já foram produzidos três relatórios, que são utilizados pela rede do Observatório, pelos conselheiros, pelo MEC e são objetos de debate das conferências estaduais e nacional de educação.

Sistema Tributário Nacional: surgiu da necessidade de subsidiar o debate no CDES sobre a reforma do sistema tributário nacional. Pela primeira vez, é realizado um estudo nacional, amplo e qualificado sobre o impacto dos tributos brasileiros do ponto de vista da equidade. A importância do tema pode ser medida pela ampla rede mobilizada para o debate. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a)

Inicialmente, a composição do OE envolvia articulação de duas instâncias: um conselho diretor¹³⁴, formado por 12 conselheiros – dentre os quais dois ministros (Relações Institucionais e Desenvolvimento Social e Combate à Fome) – e um comitê técnico, integrado por representantes do DIEESE (este conselheiro), do IBGE, do IPEA e da SEDES. Além disso, o Observatório contava com uma rede de observação¹³⁵ para envolver no seu trabalho outras instâncias, como instituições de pesquisa, universidades e conselhos setoriais nacionais. Com objetivo de conjugar a dimensão técnica com a política, as pautas discutidas pelo comitê diretor eram desenvolvidas previamente pelo comitê técnico, com o apoio da rede de observação. Os relatórios produzidos pelo comitê técnico, denominados de relatórios de observação, eram enviados para apreciação dos conselheiros e, posteriormente, encaminhados para aprovação em reunião do pleno.

2.2.4 Produtos

Dos mecanismos de funcionamento descritos acima resultam uma ampla gama de documentos: moções, pareceres, relatórios, enunciados, manifestos, cartas, entre outros. Legalmente estava previsto que o CDES formalizasse suas deliberações por meio de acordos

¹³⁴ Posteriormente, o conselho diretor foi substituído pelo Comitê Gestor.

¹³⁵ Formada por adesão e constituída por especialistas e organizações governamentais e não-governamentais. O objetivo de interagir com uma rede de organizações é ampliar o debate e obter aportes para elaboração das análises e recomendações sobre as políticas públicas e sua execução, do ponto de vista da equidade (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

e/ou recomendações, ambos passíveis de submissão ao presidente da República. Os acordos são definidos como posicionamento obtidos por consenso, enquanto as recomendações como deliberações não consensuais, cujas posições divergentes dos conselheiros devem ser explicitadas nas submissões ao presidente, sendo “facultado ao conselheiro interessado apresentar justificativa da sua posição divergente, em separado e por escrito” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a).

Entretanto, na prática, as matérias aprovadas pelo pleno do Conselho, e que estão dispostas em seu sítio eletrônico, foram divididas em: moções, pareceres, relatórios e documentos estratégicos. Os documentos estratégicos são os norteadores do CDES e delimitam o projeto de desenvolvimento desenhado pelo Conselho de forma mais direta. Os documentos incluem as cartas de concertação (quatro) e as agendas de desenvolvimento – AND e ACD.

Quadro 6 – Documentos de orientação estratégica – 2003-2010

Ano	Tipo
2004	Cartas de Concertação
2005	Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)
2006	Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento
2010	Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento (ACD)

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Os relatórios dizem respeito a registros de trabalho e são fruto de grupos de trabalhos, possuindo conteúdo técnico mais denso. Os pareceres são utilizados para um posicionamento do Conselho com relação a um tema específico. Já as moções são ainda mais objetivas que os pareceres e também exprimem o posicionamento do CDES sobre um assunto peculiar. Entre moções, pareceres e relatórios, a maioria das matérias aprovadas também foi confeccionada entre os anos de 2007 e 2010 (73%), no segundo governo Lula. Foram, ao todo, 41 matérias aprovadas¹³⁶, sendo 17 moções, 12 pareceres e 12 relatórios. Nos anos de maior atividade, chama atenção a diversidade de matérias aprovadas, bem como de temas. Entre eles merece destaque o acompanhamento da crise, cujos posicionamentos do conselho gerados culminaram na confecção da ACD e serão objeto de seção especial no capítulo 4.

¹³⁶ São consideradas matérias aprovadas os documentos que passaram pela chancela do pleno.

Tabela 3 – Matérias aprovadas do CDES – 2003-2010

	Moções	Pareceres	Relatórios	TOTAL
2003	-	-	4	4
2004	1	-	-	1
2005	2	-	2	4
2006	1	1	-	2
2007	2	1	3	6
2008	2	5	-	7
2009	4	3	2	9
2010	5	2	1	8
TOTAL	17	12	12	41

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Tabela 4 – Matérias aprovadas do CDES – 2003-2010 (%)

	Moções	Pareceres	Relatórios	TOTAL
2003	-	-	33%	10%
2004	6%	-	-	2%
2005	12%	-	17%	10%
2006	6%	8%	-	5%
2007	12%	8%	25%	15%
2008	12%	42%	-	17%
2009	24%	25%	17%	22%
2010	29%	17%	8%	20%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Em relação ao que está formalmente previsto em lei, a rápida análise de matérias aprovadas no Conselho, no período analisado, indica uma ampliação do leque de produtos do CDES, assim como ocorreu com os mecanismos de funcionamento. Esse movimento vai ao encontro da metodologia de funcionamento aberta aplicada pela SEDES. Analisar o funcionamento e a atuação da SEDES é, portanto, essencial para compreender a trajetória de construção institucional do Conselho.

2.2.5 A SEDES

A Secretaria é responsável pela metodologia das atividades do CDES acima descritas, pela definição da pauta, pela coordenação (técnica e política) do CDES com outras instâncias

e, além de tudo, pela condução da relação com conselheiros, tarefa que, por se tratarem de pessoas “notáveis”, seria “delicada”. Nas palavras de gestor da SEDES: “[...] deve ser construída uma relação de confiança entre a SEDES e os Conselheiros, um ambiente de segurança para eles [...] até o local que cada conselheiro vai sentar nas reuniões plenárias deveria ser estrategicamente pensado” (GESTOR SEDES 1, 2009). Além disso, a SEDES atuaria ainda no levantamento dos nomes de futuros conselheiros. De indicações oriundas das reuniões durante a campanha eleitoral¹³⁷, o processo de recondução passou a contar com o apoio da Secretaria que buscava cumprir o critério regimental (conselheiro não poderia se abster em mais de três reuniões), bem como sugerir nomes no caso de substituição. Como explicou gestor da SEDES em entrevista em 2009:

[...] a lista, seguindo os critérios de representação e índice de participação, vai pronta para o presidente, mas ele opina sobre ela. (...) na última troca, Lula escolheu entre as opções e chegou a sugerir um nome. (...) os convidados reagem de maneira muito positiva, ficam muito honrados. (GESTOR SEDES 2, 2009)

Em 2009, no auge da atuação do Conselho, a SEDES possuía, além de um secretário e um secretário adjunto, uma equipe de cerca de 30 profissionais distribuídos em quatro diretorias cujas atribuições são explicitadas no quadro abaixo.

Quadro 7 – Estrutura da SEDES em 2009

Diretoria	Atribuições
Gestão do CDES	Responsável pelo contato com cada um dos conselheiros e pelo <i>site</i> .
Apoio a Formulação de Políticas	Responsável por fornecer subsídios técnicos, tais como: preparação de material para os GTs, suporte para formulação de pareceres e recomendações e pesquisa de nomes para realizar palestras que sirvam de subsídios para GTs.
Tecnologia do Diálogo Social	Responsável por sugerir metodologias que facilitem o diálogo e interação entre os conselheiros e pelo Observatório da Equidade.
Internacional	Responsável por "disseminar a experiência brasileira na América Latina". Criada em 2007, quando o CDES assume a presidência AICESIS.

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas realizadas em 2009 pela autora

Como vimos, ao longo do período analisado, a SEDES integrou diferentes estruturas da Presidência da República. Nessas realocações institucionais, a estrutura da Secretaria sofreu modificações, que serão analisadas nas seções que seguem.

¹³⁷ Segundo Kowarick, No primeiro mês do governo 200 entidades teriam proposto integrar o CDES, ao todo, foram sistematizados 400, dos quase foram escolhidos 82, ampliados para 90 posteriormente (KOWARICK, 2003).

2.2.6 Difusão nacional e internacional

O CDES apresenta expressamente em seu sítio eletrônico a missão de difundir a experiência do Conselho no âmbito internacional, em especial entre os países da América Latina. Este foi um objetivo amplamente divulgado em todo o período analisado. No site do Conselho as atividades internacionais são apresentadas da seguinte forma:

A cooperação internacional é uma área estratégica para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) tendo impacto direto nas discussões sobre sua natureza, estrutura e agenda. **O propósito é estabelecer um conjunto de relações com organismos internacionais e com instituições congêneres de países ou blocos regionais para aperfeiçoamento e disseminação de conselhos econômicos e sociais e de outras instâncias e ferramentas de diálogo.** O CDES acredita que a construção do diálogo entre as sociedades civis de diferentes países é uma importante ferramenta na defesa dos sistemas democráticos, contribuindo para a construção de relações sociais promotoras de valores como o pluralismo, a solidariedade, a justiça, a cooperação, a igualdade e a paz. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a)

A despeito do trabalho de difusão internacional, que será tratado na análise de cada fase do Conselho com maiores detalhes, ainda é reduzido o número de conselhos na região. Ao final de 2014, 21 conselhos integravam a rede de conselhos da América Latina e Caribe.

Quadro 8 – Conselhos CESALC*

	Nacionais	Estatuais	Municipais
1	Panamá	Santa Fé (Argentina)	Rosario (Argentina)
2	El Salvador	Corrientes (Argentina)	São Paulo (Brasil)
3	Guatemala	Buenos Aires (Argentina)	Passo Fundo (Brasil)
4	Honduras	Cidade do México (México)	São Pedro (Brasil)
5	Brasil	Terra do Fogo (Argentina)	São Carlos (Brasil)
6	República Dominicana	Chaco (Argentina)	
7	Curaçao	Jalisco (México)	
8		Distrito Federal (Brasil)	
9		Rio Grande do Sul (Brasil)	

Fonte: Elaboração própria, dados CESALC 2015

* Rede de Conselhos Econômicos e Sociais da América Latina e do Caribe

Em entrevista em 2009, gestor da SEDES explicou a dificuldade de criação de instâncias semelhantes em vizinhos sul-americanos, apesar da intenção declarada de alguns governos de fazê-lo e do trabalho da SEDES como propulsora. A ausência de absorção da experiência brasileira por países da região foi atribuída à perda do *timing* dos governos: “depois que o governo cria encrenca, fica difícil, porque todo governo arruma encrenca, se você não cria logo no começo do governo, fica difícil, porque a oposição começa acusar o conselho de estar sendo criado para favorecer este ou aquele setor, fica parecendo que é

cooptação em vez de uma intenção real de criar um órgão de assessoramento.” O gestor citou o caso do Chile e explicou que a então presidente do Chile, Michelle Bachelet, não conseguiu criar um conselho porque teria “deixado passar tempo demais”, e que depois que ela criou “encrenca”¹³⁸ (GESTOR SEDES 1, 2009).

A difusão interna é menos exaltada e foi modesta durante os dois governos Lula. Na mesma entrevista mencionada acima, a gestora explicou que, na criação do CDES nacional havia a previsão de criação de conselhos estaduais. Entretanto, a não criação imediata dos conselhos teria impedido que os mesmos fossem concebidos. A exceção seria Pernambuco¹³⁹, que funcionaria na ocasião com uma boa estrutura técnica, sendo valorizado dentro do governo (GESTOR SEDES 1, 2009).

Nos dois capítulos seguintes, analisaremos o papel do CDES – o quão se configurou como vantagem institucional no sentido de viabilizar interações estratégicas para o desenvolvimento – durante o governo Lula (2003-2010). No primeiro governo Lula, a análise está dividida em duas partes, porque consideramos que se desenharam fases distintas no que tange a atuação do Conselho: a primeira de criação e construção dos princípios norteadores, com forte influência do modelo europeu e a segunda de construção das bases para interação estratégica por meio da intensificação da prática de debates, com produção e troca de ideias. No segundo governo Lula, as atividades do Conselho, bem como a produção de ideias a partir dos debates promovidos pela arena chegam a gerar interações estratégicas. Entretanto, estas não se sustentam frente ao contexto eleitoral e de transição de governo, mesmo diante do claro fortalecimento e amadurecimento institucional, frutos de um processo de aprendizado profícuo. Finalmente, cabe lembrar que a análise do papel do CDES ao longo do governo Lula seguirá a estrutura analítica previamente desenhada, com cada fase da arena sendo avaliada por meio do por meio contexto econômico e político – (i) conjuntura econômica internacional e nacional e (ii) governabilidade, perfil de liderança e formação de coalizões – e do aprendizado institucional nas dimensões exploradas acima – composição, lugar institucional, mecanismo de funcionamento, produtos, atuação da SEDES e difusão nacional e internacional.

¹³⁸ A gestora se referia à se referindo à queda bruta de popularidade da presidente, reflexo principalmente dos problemas com a construção da TransSantiago.

¹³⁹ Trata-se do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco (CEDES/PE) <http://cedes.pe.gov.br/web/cedes>.

3 PRIMEIRO GOVERNO LULA: DA CONCERTAÇÃO À NEGOCIAÇÃO

3.1 O sonho da concertação (2002-2004)

3.1.1 Eleições, aproximações e expectativas: o rumo da mudança

Obviamente que nós tivemos problemas no começo. Você acha que é simples um metalúrgico sentar naquela cadeira na qual sentaram tantas outras personalidades, que via pela televisão, que achava que era mais importante do que eu... E o mesmo em relação a dormir no quarto em que dormiu tanta gente importante ou que, pelo menos à voz da opinião pública, são importantes. E eu ficava pensando: “Será que é verdade que eu estou aqui?”. No começo tinha muita ansiedade. “Será que nós vamos dar conta de fazer isso? Será que vai ser possível?”, eu me perguntava. Eu acho que nós fizemos. Com erro e com muita tensão, mas fizemos. Até as coisas mais simples geravam tensão. **Quando eu propus criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, qual foi a reação do Congresso?** [A interpretação] era de que nós queríamos criar um instrumento [de decisão] por fora do Congresso. Era uma opinião inclusive de muitos dos nossos [parlamentares]. Existia um processo de desconfiança muito grande, mas eu sabia que, para que o governo desse certo, eu precisava conquistar a confiança dos trabalhadores, mas também conquistar a confiança dos outros segmentos da sociedade. E isso exigia muita conversa, muito diálogo. E foi isso que nós fizemos. (LULA DA SILVA, 2013)

Em 2002, após três disputas eleitorais, Luiz Inácio Lula da Silva se tornou o primeiro presidente do país de um partido de esquerda, vencendo o adversário, José Serra, do PSDB, com 61,3% dos votos válidos no segundo turno (TSE, 2015). Chamamos a atenção aqui para três elementos que criaram um cenário favorável para a eleição de Lula e contextualizam a criação do CDES: (i) o questionamento da estratégia econômica vigente, (ii) a mudança de percepção dos empresários quanto ao papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento e (iii) a revisão da orientação programática e da dinâmica de alianças do PT.

A ascensão ao poder de um governo à esquerda do espectro político foi notadamente marcada – em um movimento comum a diversos países sul-americanos¹⁴⁰ – pelo questionamento das políticas e reformas liberalizantes. Como já mencionamos, no início deste século, o Brasil apresentava características econômicas, políticas e sociais semelhantes a demais países da América Latina: baixas taxas crescimento, aparato produtivo desnacionalizado, níveis crescentes de desigualdade social, com a cristalização de um *status quo* excludente, e enfraquecimento das capacidades estatais. Este cenário teria contribuído

¹⁴⁰ Néstor Kirchner, seguido por Cristina Kirchner, na Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil; Evo Morales, na Bolívia; Rafael Correa, no Equador; Tabaré Vázquez, no Uruguai; Hugo Chávez, na Venezuela e Fernando Lugo, no Paraguai, compuseram o que alguns analistas chamaram de maré rosa, isso porque, apesar da diversidade organizacional e programática, todos apresentam como característica em comum o questionamento das reformas pró-mercado ocorridas na década anterior (LIMA; COUTINHO, 2007).

para a formação de uma coalização de centro-esquerda que Eli Diniz (2005) denominou de “uma nova coalizão unida pela aspiração de mudança” (DINIZ, 2005). As insatisfações canalizadas, ou seja, os motivos que fizeram setores diferentes da sociedade questionarem a estratégia econômica vigente e aderirem à proposta do PT foram de natureza diversa: enquanto a classe trabalhadora era marcada pelos efeitos do aumento da desigualdade social e almejava melhorias gerais nas condições de vida, o empresariado sentia duramente a ausência de crescimento e aspirava sua retomada com o fortalecimento da indústria nacional.

Conforme abordado anteriormente, os empresários brasileiros, conduzidos pelo empresariado nacional, ainda na década de 1990 iniciaram um movimento de contestação da estratégia de desenvolvimento, passando a apoiar certo tipo de atuação estatal nas políticas de indução ao desenvolvimento. Ao analisar a política industrial brasileira, De Toni fala da mudança da temática central entre o empresariado nacional do “risco Brasil” para a “desindustrialização”. Como explica o autor, “Lula construiu pragmaticamente uma coalizão produtivista” e que teria sido arregimentada por meio de três processos “que se relacionam à formação da agenda e a consolidação de um padrão de relacionamento com os atores da política industrial: as escolhas programáticas, o processo de convergência ao centro e a reciclagem dos quadros dirigentes no aparelho do Estado.” (DE TONI, 2013).

O “problema da desindustrialização” só vem à tona graças ao despertar de um segmento da indústria de capital nacional que se organiza como ator e rompe com a política econômica liberal. As políticas industriais só surgiram em cena porque a coalizão lulista venceu o pleito nacional de 2002. As ideias desenvolvimentistas só ganharam terreno porque foram vocalizadas por empreendedores e encontraram âncoras institucionais em novas instituições vocalizadoras. (DE TONI, 2013)

Para além da insatisfação com a estratégia de desenvolvimento, merece destaque na análise da vitória de Lula em 2002 a revisão do discurso do PT em relação a sua estratégia de alianças. Sem a intenção de fazer uma análise detalhada do embate interno entre correntes do Partido, é importante marcar a mudança de orientação ao longo das duas décadas que antecederam a sua ascensão ao poder no cenário nacional. O posicionamento original contra qualquer aliança que representasse a manutenção do *status quo*, em um contexto de luta contra o regime militar, deu origem a uma ampliação gradual das possibilidades de articulação política.

No início da década de 1980, o Partido nasce tendo como cerne a articulação da classe trabalhadora em relação ao Estado. Nesse sentido, pode-se dizer que, a princípio, a disputa eleitoral era muito mais uma estratégia de fortalecer e ampliar a autonomia dos trabalhadores em contraposição ao capitalismo, ao Estado e às suas instituições. Em 1980, em documento

intitulado *Manifesto Pró-PT*, é evidente a preocupação com a autonomia dos trabalhadores, bem como com a do próprio Partido perante às instituições estatais e ao sistema capitalista.

O Partido dos Trabalhadores nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política. Nasce, portanto, da vontade de emancipação das massas populares. Os trabalhadores já sabem que a liberdade nunca foi nem será dada de presente, mas será obra de seu próprio esforço coletivo. Por isso protestam quando, uma vez mais na história brasileira, veem os partidos sendo formados de cima para baixo, do Estado para a sociedade, dos exploradores para os explorados. Os trabalhadores querem se organizar como força política autônoma. O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. (...) O PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980).

Em documento aprovado durante encontro nacional do PT em 1990, *O Socialismo Petista*, ainda é marcada a preocupação com a autonomia do Partido frente ao capitalismo, mas a sua inserção na disputa eleitoral é posta com mais clareza. Nota-se a proposta de o Partido atuar por dentro do Estado, somando elementos participativos à democracia representativa.

Os documentos constitutivos do PT – Manifesto e Programa de Fundação – já advogavam a superação do capitalismo como indispensável à plena democratização da vida brasileira. Ainda que nossos textos maiores não aprofundassem o desenho interno da pretendida sociedade alternativa, a ambição histórica do PT já era, na sua origem, nitidamente socialista. E os dez anos que se seguiram, de penosa, mas apaixonada luta democrática, só fizeram confirmar nossa opção anticapitalista e robustecer os compromissos transformadores do PT. [...]

As correntes socialdemocratas não apresentam, hoje, nenhuma perspectiva real de superação histórica do capitalismo. Elas já acreditaram, equivocadamente, que a partir dos governos e instituições do Estado, sobretudo o Parlamento, sem a mobilização das massas pela base, seria possível chegar ao socialismo. Confiavam na neutralidade da máquina do Estado e na compatibilidade da eficiência capitalista com uma transição tranquila para outra lógica econômica e social. Com o tempo, deixaram de acreditar, inclusive, na possibilidade de uma transição parlamentar ao socialismo e abandonaram não a via parlamentar, mas o próprio socialismo. O diálogo crítico com tais correntes de massa é, com certeza, útil à luta dos trabalhadores em escala mundial. Todavia o seu projeto ideológico não corresponde à convicção anticapitalista nem aos objetivos emancipatórios do PT. [...]

Por outro lado, à medida que o PT galvaniza parcelas crescentes da sociedade brasileira e se credencia como alternativa política para o País, impõe-se maior explicitação da nossa alternativa histórica. Muitos dos desafios aparentemente conjunturais – a reforma do Estado, por exemplo, ou a luta pela democratização da propriedade fundiária – só podem ser de fato equacionados e superados à luz de maiores definições estratégicas. [...]

Mas qual socialismo? Qual sociedade, por qual Estado lutamos com tamanho empenho para construir? Como deverá ser organizada a sua estrutura produtiva e com quais instituições políticas contará? (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1990)

Assim, a visão de autonomia e da relação com Estado é transformada ao longo da década de 1990 e o PT gradualmente modifica a sua posição quanto à atuação nas eleições e, conseqüentemente, com relação às alianças e ao capitalismo. Ainda em 1988, Tarso Genro, um dos fundadores do Partido e então vice-presidente do PT/RS, já assume que a atuação poderia se dar por dentro das instituições estatais. Nas palavras de Genro, a “revolução brasileira” se daria “por meio de lutas que se processam na sociedade civil e nos aparatos do próprio Estado burguês” em um longo processo:

Esta mudança deverá passar por uma fase longa de acumulação política, de disputa pela hegemonia na sociedade civil e nas instituições do Estado, com a construção de uma cultura política e de uma ideologia socialista em bolsões altamente organizados daqueles setores revolucionários, em direção a uma ruptura com o Estado burguês. (GENRO, 1988)

Quase dez anos depois, ao debater os limites e possibilidades de implantação de uma democracia socialista por meio da problematização do que seria o Estado no Manifesto Comunista, Genro, então ex-prefeito de Porto Alegre e também membro do Diretório Nacional do PT, aponta que a relação com o Estado não estaria resolvida. Para ele, uma “democracia socialista” só teria se manifestado até o momento por meio de um “Estado meramente reformado”, de um “capitalismo regulado”, ou seja, pela socialdemocracia.

Na base deste problema crucial para o futuro do socialismo, como regime político e econômico para promover de forma crescente a igualdade e a extinção das classes, está seguramente a questão do Estado. Como ele pode reprimir com legitimidade, respeitando os direitos humanos e como ele pode manter a legitimidade do novo poder, ao mesmo tempo que revoluciona todo o seu sistema jurídico, mantendo as liberdades políticas e o direito de oposição? (GENRO, 1997)

No contexto de problematização do debate sobre o papel do PT em relação ao Estado, no mesmo ano, Luiz Dulci, então secretário de cultura de Belo Horizonte e alto dirigente nacional do PT, defende a necessidade de uma nova postura do Partido para enfrentar os desafios daquele momento: a valorização da política no contexto democrático, da negociação, da tática de alianças e acordos foram alguns dos principais aspectos desta mudança de percepção (DINIZ, 2005). As posições assumidas por fundadores do PT – utilizadas aqui a título de exemplificação – indicam que a abertura para as alianças eleitorais que desembocou na vitória em 2002 teria sido construída paulatinamente.

Em artigo que trata da convivência dos princípios estabelecidos na fundação do PT com aqueles apresentados no programa de governo de 2002, André Singer resume as interpretações sobre o Partido da “bibliografia especializada” em “quatro macro orientações”. A primeira perspectiva seria a da crescente moderação do discurso: “com tonalidades distintas, a depender da inclinação do autor, um conjunto de trabalhos nota que o PT não

pretende mais revolucionar a sociedade”. A segunda linha de interpretação apresentada por Singer é da passagem de um partido ideológico para um voltado para a disputa eleitoral. A terceira vertente diz respeito ao distanciamento dos movimentos sociais e a última à mudança em relação à origem social dos simpatizantes (SINGER, 2010).

Pode-se dizer que esse processo de revisão de estratégia de inserção política do PT se traduziu em duas ações emblemáticas nas eleições de 2002: primeiro, na composição para vice na chapa com o empresário do setor têxtil, José de Alencar, do Partido Liberal (PL), e, em segundo lugar, mas não menos importante, na divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, em março de 2002. O processo de revisão de alianças do PT, bem como a aproximação com José de Alencar foi narrada por Lula em entrevista que abre livro sobre os dez anos de “governos pós-neoliberalismo”¹⁴¹:

Em todas as eleições presidenciais, de 1989, 1994 e 1998, eu fui candidato. Então, quando eu fui disputar a quarta eleição, eu falei: “Não posso fazer a mesma coisa. Nós temos que fazer alguma coisa. Temos que dar um sinal diferente para a sociedade”. Aí aconteceu uma coisa que foi o dedo de Deus, viu? Vocês não acreditam em Deus, mas eu acredito muito. Pois bem, tinha uma festa de cinquenta anos de vida empresarial do José Alencar em Minas Gerais. Eu tinha sido convidado e não queria ir. O José Dirceu era o presidente e eu era o presidente de honra do PT. Falei: “Eu não vou, o que eu vou fazer na festa do José Alencar? O que eu vou fazer lá? Não tenho nada a ver com o José Alencar.” O José Dirceu, então, disse: “Vamos lá, porque ele é um parceirão, ele é senador, vamos lá”. Acabei concordando. Cheguei lá e estavam presentes vários governadores, ministros, muitos senadores. Aí veio o assessor do José Alencar e pediu que eu falasse, mas eu não quis. “Quem tem que falar é o José Dirceu, que é o presidente do partido. Eu não vou falar.” E fiquei lá. Aí discursou muita gente, e por último o Zé Alencar. Ele contou toda a história dele e, quando ele terminou de falar, eu falei: “Zé, acabei de encontrar o meu vice. É esse cara aqui”. Conversei com ele e acertamos que ele seria meu vice, e para isso teria que sair do PMDB. Ele topou sair do PMDB

[...]

Quando fizemos a festa do lançamento da candidatura no Anhembi, um grupo de pessoas tentou vaiar o José Alencar. Ele tinha um discurso por escrito, mas ele deixou o discurso de lado e falou: “Com menos idade do que vocês que estão me vaiando, eu já dormia num banco de praça para ganhar meu pão de cada dia”. Aí ele calou o pessoal e passou a ganhar o PT. O Zé Alencar passou a ser chamado pelo PT para debater em tudo quanto é lugar. Depois nós fizemos a Carta ao Povo Brasileiro, que foi um documento muito necessário. Eu era contra. Aliás, eu era radicalmente contra a carta porque ela dizia coisas que eu não queria falar, mas hoje eu reconheço que ela foi extremamente importante. Então, era preciso tentar construir alianças. É importante lembrar que, no primeiro turno, nós não tivemos apoio do PMDB. Não tivemos apoio de quase nenhum partido no primeiro turno. Então nós falamos sozinhos. Aquela eleição, a de 2002, eu jamais, em qualquer momento, achei que fosse perder. Eu estava seguro que a eleição era minha. Eu lembro que, quando eu cheguei para a apuração do primeiro turno, estava todo mundo nervoso: Duda Mendonça e Zé Dirceu na televisão, com o computador... Não conseguimos ganhar no primeiro turno. Eu falei: “Gente, olha, a vitória apenas foi adiada por quarenta dias. Vamos ganhar essas eleições”. Eu tinha mesmo essa convicção. Então, na campanha para o segundo turno, se estabeleceram as conversas com os outros partidos políticos. Nós, obviamente, tínhamos uma preocupação com a

¹⁴¹ A entrevista foi ao sociólogo e cientista político, Emir Sader, concedida na sede do Instituto Lula, em São Paulo, em 14 de fevereiro de 2013.

governabilidade. Por mais puros que quiséssemos ser, tínhamos a clareza de que, para aprovar alguma coisa no Congresso, tínhamos que ter pelo menos 50% mais um dos votos, tanto na Câmara como no Senado. Era preciso construir essa maioria, senão você não governa. O PMDB não ficou conosco no primeiro momento, ficou contra. Uma parte do PMDB esteve favorável à gente. Aí tivemos outros partidos intermediários que fizeram aliança conosco. (LULA DA SILVA, 2013)

Como explica Singer, ao lembrar que o PL foi criado na Constituinte para defender argumentos liberais e está à direita do espectro político, a aliança demonstraria que, apesar de José Alencar ter tido, posteriormente, uma atuação crítica – e muitas vezes à esquerda em diversos aspectos, principalmente em relação à política econômica e aos altos juros –, “a intransigência ideológica” tinha arrefecido (SINGER, 2010). Além disso, a aliança com o PL, justificada na figura de José de Alencar, teria tido um efeito adicional de aproximação com setores populares – como o evangélico – originalmente hostis ao PT.

As mudanças programáticas do PT, que haviam tido início na década anterior, são postas em evidência na Carta ao Povo Brasileiro, quando o caráter anti-estatal e anticapitalista do PT é revisado categoricamente. Com um claro objetivo de amenizar a especulação dos setores econômico e financeiro, o documento passa a defender que a “mudança” deveria se dar perante o compromisso de controle da inflação, respeito aos contratos, promoção da produção e do mercado internacional. Ou seja, tratava-se de um claro sinal de que a construção de novas estratégias de desenvolvimento, que conjugassem crescimento econômico com promoção de justiça social, não se daria em detrimento da estabilidade macroeconômica conquistada durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso.

O Brasil quer mudar. **Mudar para crescer, incluir, pacificar.** Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. [...]

O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral [...]

A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma **vasta coalizão**, em muitos aspectos **suprapartidária**, que busca abrir novos horizontes para o país.

O **novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo**, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas

nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. [...]

Ninguém precisa me ensinar a importância do controle da inflação. Iniciei minha vida sindical indignado com o processo de corrosão do poder de comprar dos salários dos trabalhadores.

Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o **combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda**, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos. [...] Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. Há outro caminho possível. [...] Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por **justiça social**.

[...] O Brasil precisa navegar no mar aberto do desenvolvimento econômico e social. É com essa convicção que chamo todos os que querem o bem do Brasil a se unirem em torno de um programa de **mudanças corajosas e responsáveis**.

(LULA DA SILVA, 2002)

Nas palavras de Singer, a Carta teria sido um marco de aceitação das “concessões exigidas pelo capital” e um “sinal de que o velho radicalismo petista havia sido arquivado” (SINGER, 2010, p. 105). O autor explica ainda que o que seria, a princípio, uma decisão de campanha foi transformada um mês depois em orientações partidárias:

No programa divulgado no final de julho de 2002 pelos partidos que integravam a Coligação Lula Presidente, há um perceptível câmbio de tom em relação ao capital. Em lugar do confronto com os ‘humores do capital financeiro globalizado’, que havia sido aprovado em dezembro de 2001, o documento de campanha afirmava que ‘o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro’. Para dar garantias aos empresários, o texto assegura que o futuro governo iria ‘preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade de o governo cumprir os seus compromissos’, seguindo *pari passu* o que havia sido divulgado na Carta. Nessa linha, compromete-se com a ‘responsabilidade fiscal’, com a ‘estabilidade das contas públicas’ e com ‘sólidos fundamentos macroeconômicos’. Por fim, assegura que não vai ‘romper contratos nem revogar regras estabelecidas’. Afinal, ‘governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional’. (SINGER, 2010, p. 105)

Pode-se dizer que a Carta e seus desdobramentos programáticos tenham sido um ponto de partida da adesão de empresários brasileiros e investidores estrangeiros à candidatura de Lula: três meses depois da divulgação do documento, ainda antes do primeiro turno, um grupo de mais de 100 empresários das mais variadas esferas – da construção civil a consultorias, passando pelo setor agrícola e sucroalcooleiro –, divulgaram um manifesto de apoio à candidatura do representante do PT. De acordo com o documento, o candidato seria o único capaz de retomar o desenvolvimento e de perseguir a justiça social:

Sob o nosso ponto de vista, o atual modelo econômico, apesar do relativo sucesso do controle da inflação, apresenta índices de crescimento insuficientes, não atende as necessidades sociais e pratica uma política de juros altos que inviabiliza os investimentos produtivos. (...)

Queremos tornar pública nossa adesão à candidatura de Lula à presidência da República e **nosso desejo de participar do amplo Pacto Social proposto por ele**.

Entendemos que Lula é a única alternativa capaz de implementar um programa de governo voltado ao crescimento econômico com geração de empregos, redução das desigualdades, fortalecimento do mercado interno e de apoio às empresas nacionais. (“Manifesto de Apoio a Lula”, 2002)

Como parte da estratégia de conquista de apoio político, Lula realizou durante a campanha uma série de reuniões de coordenação política com setores estratégicos da sociedade, com foco especial no empresariado. A articulação teria sido comandada por duas frentes: a do setor financeiro, encabeçada pelo coordenador do programa de governo de Lula, Antonio Palocci, e outro do setor empresarial, comandada por Oded Grajew, presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Em entrevista, Diretora da SEDES declarou que o empresário paulista teria sido o responsável por romper com interdição entre Lula e o setor empresarial, fazendo “a intermediação porque tinha acesso a todo o empresariado de São Paulo, então, de quase todo o Brasil” (GESTOR SEDES 1, 2009).

Em setembro de 2002, o então candidato à presidência da República reuniu-se com parcela representativa do empresariado nacional, bem como com sindicalistas, representantes de movimento sociais, acadêmicos e profissionais liberais¹⁴². Na ocasião, propôs um pacto social (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002c), que se tornou marca registrada de sua campanha e instrumentalizou-se, mais tarde, por meio da criação do CDES. Dez dias antes do segundo turno, Lula realizou encontro da mesma natureza em São Paulo para então discutir a criação de um Conselho, chamado pela imprensa de “laboratório do pacto”. Na ocasião, foram explicitadas as principais características do CDES. A composição foi delimitada entre os setores sindical, empresarial e da sociedade civil, além do governamental. Era explícito que o novo órgão seria formalmente vinculado à Presidência da República e não atuaria como instância deliberativa: Lula explicou a característica consultiva do novo órgão, apontando que “já existiria Parlamento” e que seria “uma inédita reunião de forças sociais capaz de produzir os melhores remédios para a crise¹⁴³”, e completou que a “ideia chave do meu governo será: se todos ganham, é o Brasil que ganha” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002a).

Logo após ser eleito, Lula deu prosseguimento às conversações com a sociedade, com atenção especial ao empresariado, e convocou nova reunião, somando aos convidados das três reuniões realizadas durante a campanha, outras personalidades que não haviam sido convidadas no período da disputa eleitoral. Compareceram cerca de 150 convidados e, em

¹⁴² Foi o segundo encontro dessa natureza, o primeiro havia sido ainda em agosto e tratou da conjuntura econômica.

¹⁴³ Na ocasião, o país passava por uma crise financeira e econômica motivada por fuga de capital e os títulos da dívida pública brasileira, agravada pela desvalorização do real.

mais de três horas de reunião, os principais articuladores do governo de então ¹⁴⁴, juntamente com presidente eleito, apresentaram em linhas gerais o que viria a ser o CDES. Durante o evento, Palocci explicou que estaria sendo realizado um estudo sobre conselhos em outros países com formato semelhante ao que se pretendia criar e que o intuito da atividade seria o de recolher informações para que a nova arena tivesse “a cara do Brasil”. Já Lula, demonstrou preocupação com o futuro da instância que estava por ser criada, revelando pressa na sua concepção.

Vamos escolher nomes, tentando selecionar o que cada um de vocês representa, numa linha plural, com um número razoável de pessoas, para que haja reuniões produtivas. Para evitar algo que se transforme em assembleias permanentes, se não tão pequena, mas não tão grande. Vamos começar a funcionar desde já. Não temos de esperar a posse. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002b)

Os participantes da reunião dos mais diversos setores demonstraram otimismo após a reunião, como apontam as declarações reproduzidas abaixo:

A reunião foi muito boa e não foi mais uma reunião de campanha. Foi uma reunião para reafirmar compromissos. A presença desse conjunto de empresários e de representantes dos trabalhadores em um dia de semana mostra o empenho dessas forças sociais para resolver os problemas do Brasil (Manoel Santos, presidente da Contag, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura).

A questão agora é buscar caminhos para o Brasil. Esse é um grande país, a indústria tem condições de crescer e as reformas estão de volta na agenda do presidente. Eu estou muito otimista com isso tudo (Oded Grajew, diretor do Instituto Ethos de Responsabilidade Social).

O Brasil tem recursos financeiros e técnicos suficientes para acabar com a pobreza, o que nós precisamos é tomar uma decisão ética de não conviver mais com esse quadro. O Lula, pela própria história de vida dele, conhece esse quadro e me parece uma pessoa profundamente comprometida em mudar essa situação. (Viviane Senna, presidente do Instituto Ayrton Senna).

Até eu, que não costumo acreditar, estou otimista (Abílio Diniz, presidente do Grupo Pão de Açúcar).

Esse Conselho só não dará certo se nós não tivermos competência para construí-lo e fazer com que ele funcione. E eu acredito que nós temos essa competência. (Eugênio Staub, presidente da Gradiente). (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002d)

O otimismo não era apenas em relação à nova arena. A posse de Lula foi marcada por este clima de esperança e altas expectativas com relação à mudança. Em reflexão intitulada “Um olhar dos trabalhadores”, na já mencionada coletânea organizada por Emir Sader, Artur Henrique, ex-presidente da CUT e ex-conselheiro do CDES, descreve, da perspectiva de um dirigente sindical, este momento de otimismo e chama atenção para os desafios que estavam por vir em relação à governabilidade:

¹⁴⁴ Entre os principais nomes estão Antônio Palocci Filho, Deputado Federal pelo estado de São Paulo, que assumiu posteriormente o cargo de ministro da Fazenda no governo Lula, ficando até o dia 27 de março de 2006; e José Dirceu, também Deputado Federal pelo estado de São Paulo, que foi ministro-chefe da Casa Civil até 16 de junho de 2005. Ambos renunciaram após a onda de denúncias contra o governo ligadas ao “mensalão”.

[...] em 1º de janeiro de 2003, chegamos a Brasília pela manhã e ao nos dirigir para a Esplanada dos Ministérios, um sentimento de euforia e felicidade foi tomando conta das pessoas. As bandeiras vermelhas da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do PT, o verde e amarelo da bandeira do Brasil, as pessoas caminhando felizes, cantando, se dirigindo ao Palácio do Planalto. Pessoas simples, do povo, trabalhadores e trabalhadoras, donas de casa, sindicalistas, crianças. Enfim, uma festa popular.

Logo em seguida vieram os pensamentos de quanto seria difícil a tarefa de governar um país com a herança maldita do governo neoliberal de FHC/PSDB/DEM, do preconceito das elites e da mídia, da desconfiança do tal “mercado”, mesmo com a Carta aos Brasileiros que procurava “tranquiliza-los” de que os contratos seriam mantidos.

E também da dificuldade em governar com uma política de alianças ampla, que ia da esquerda ao centro. Uma aliança configurada pela presença de Lula, um metalúrgico, operário, sindicalista, fundador da CUT e do PT, como presidente da República e tendo como vice-presidente um dos maiores empresários do setor têxtil brasileiro, Jose Alencar.

Estava claro que ia ser um governo em disputa, com muitas contradições e com muitos desafios para romper com a lógica de quinhentos anos de dominação da classe dominante sobre a classe trabalhadora, sobre o povo. Mas não havia tempo para preocupações desse tipo naquele momento. Afinal, comemorávamos, vinte anos depois da redemocratização, a chegada de um operário a Presidência da República. (DA SILVA, 2013)

O contexto de criação do CDES foi marcado, portanto, pelo otimismo dos representantes dos mais diversos setores – futuros conselheiros que representavam expectativas de mudanças em áreas distintas. Outra marcação importante desta fase de concepção do Conselho foi a preocupação do novo governo em não perder o *timing* da criação da arena de diálogo. No discurso de criação da arena, Lula menciona a preocupação de “não ter pressa, mas chama atenção para a grave situação e das mediadas “urgentes” que deveriam ser tomadas com o apoio do Conselho, explicando as funções da arena:

Este Conselho é um instrumento de construção de soluções. Foi criado para subsidiar o Poder Executivo, com propostas de ação assumidas pelas partes sociais. Sou eu, como Presidente da República, e no âmbito exclusivo das atribuições do Poder Executivo, que quero ouvir o que a sociedade tem a dizer. Não quero tomar decisões de modo tecnocrático, sem ouvir a sociedade. Não quero ficar prisioneiro de debates puramente ideológicos, desvinculados da vida cotidiana do povo, nem da burocracia do Governo, que muitas vezes acha que sabe e pode tudo. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004a)

Em avaliação *a posteriori*, em entrevista sobre os 10 anos do CDES, Lula atribui a ideia de criação do conselho a dois fatores centrais. O primeiro deles seria que um presidente não teria condições de “governar um país sozinho”. Desse modo, argumenta que o CDES cumpriria um papel de orientação em momentos importantes para evitar “que o governo cometa erros”. O segundo fator que teria contribuído para a concepção da arena teria sido a sua experiência de vida sindical na qual ele teria se acostumado a “nunca fazer uma consulta a uma única pessoa”. Essa leitura é chancelada em trabalhos que analisaram o CDES em

diferentes períodos. Kowarick fala em “voluntarismo político” para explicar em seguida a importância da experiência pessoal de Lula e do PT no contexto de criação do Conselho:

[...] decorrente de lideranças, inclusive do Presidente Lula, que tem na sua biografia de líder sindical enorme experiência de chegar a acordos com os opositores. Ela decorre também da dinâmica interna do Partido dos Trabalhadores, onde se aglutinam vários agrupamentos com concepções políticas-ideológicas diversas e que, nos seus embates e debates necessitam encontrar o ajustamento de suas posições divergentes: não creio ser descabida a afirmação segundo a qual o PT teve que construir modalidades de superação de conflitos que tem influência nos seus modos de governar, apoiados na consulta aos mais variados grupos sociais e que constituem elemento legitimizador do processo decisório. Exemplo dessa escolha é o Orçamento Participativo [...] (KOWARICK, 2003).

O modo de governar do PT foi destacado por entrevistado que narrou o processo de criação do CDES. Segundo o gestor do governo, a concepção da arena remontaria ao governo paralelo – criado pelo PT no período do governo Collor¹⁴⁵ – e estaria, portanto, vinculada à experiência de concepção de propostas alternativas de políticas públicas e à dinâmica de ampliação das estruturas democráticas que delas adinham (GESTOR GOVERNO 1, 2015). A proposta de conceber uma instituição como o CDES remonta, portanto, a antigas campanhas eleitorais de Lula. No programa de 2002, a ideia ganha contorno fortes, ao se falar em “representação das forças vivas da sociedade na busca do diálogo imprescindível ao desenvolvimento” (KOWARICK, 2003). A proposta era criar um Conselho de Desenvolvimento Social para “gerar um novo contrato social” por meio do diálogo entre setores diversos da sociedade. Segundo o programa de governo, o Conselho era pensado nas seguintes bases:

(...) Para enfrentar a questão social no Brasil e reverter esse quadro, é necessário um movimento duplo: rever o modelo de desenvolvimento adotado e implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação. É necessária, portanto, uma ação coordenada dos programas e das políticas, modificando a lógica setorializada e departamentalizada, que tem alto custo com os meios e baixo retorno nos fins. Para tanto, são imprescindíveis: a definição de uma nova concepção de gestão administrativa intersetorial, criando-se um **Conselho de Desenvolvimento Social, e o estabelecimento de metas sociais que sejam acompanhadas, avaliadas e tenham um sistema de incentivos.**

O Conselho de Desenvolvimento Social trabalhará com Câmaras Técnicas Setoriais e terá como atribuição coordenar, definir metas e desenhar instrumentos de incentivos para a estratégia do governo federal de **inclusão social**. A partir do estabelecimento de metas sociais, o Conselho atuará na implementação articulada e integrada dos programas nacionais de enfrentamento da pobreza, do desemprego, da desigualdade de renda e das carências educacionais. Tendo em vista que 67% dos trabalhadores brasileiros não possuem ensino fundamental completo, será dada especial **atenção à formulação de programas de formação profissional e de educação de jovens e adultos.** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002)

¹⁴⁵ O governo paralelo diz respeito a um “instrumento de ação política para o exercício de uma oposição qualificada ao recém-empossado governo Collor” que tinha como objetivo “manter articuladas as forças políticas que se uniram em torno da candidatura de Lula no segundo turno das eleições presidenciais de 1989 e empreender uma fiscalização democrática da nova gestão”. A experiência teria sido a gênese Instituto Cidadania, que precedeu o atual Instituto Lula (“Instituto Lula”, 2015).

O modelo de conselho discutido ainda durante a campanha, diferente da proposta original, ao incorporar o *econômico*. Em relação ao que consta no programa de governo, o termo é adicionado não somente ao nome, mas também à finalidade, uma vez que o escopo de metas sociais foi sendo progressivamente ampliado para caber a discussão sobre questões afeitas à conjuntura econômica e à manutenção de metas macroeconômicas. A ampliação do projeto do Conselho ainda antes de Lula ser eleito confere um caráter inédito à arena: a participação social em assuntos econômicos. Isso porque, como foi abordado anteriormente, se são postas em perspectiva a trajetória da interação entre Estado e sociedade e das instituições de diálogo, a área econômica aparece tradicionalmente alheia à abertura dos processos de decisão com alta concentração de decisões.

A expansão da proposta revela a necessidade de Lula angariar apoio do setor que apresentava maior desconfiança em relação à sua candidatura no início da campanha: o empresarial. Ou seja, para vencer as eleições – e mais tarde, para viabilizar o seu governo – Lula teve que somar à boa relação com o setor sindical, o apoio do empresariado. Portanto, na coalizão de apoio à candidatura de Lula, os empresários ocuparam um papel importante, e a criação do CDES está muito relacionada a esta aproximação. Responsável pela concepção do Conselho, Tarso Genro explica, em entrevista sobre os 10 anos do Conselho, que se tratava de um espaço para formar um bloco que conferisse sustentação ao governo.

O que precedeu a implementação do Conselho foi, na verdade, o que se seguiu depois durante o primeiro governo Lula. Foi uma grande articulação conservadora em parte e, também, reacionária em parte, que pretendia inviabilizar o governo do presidente Lula, dando uma demonstração da falência daquela perspectiva de que um trabalhador pudesse governar o país. E, nas conversas prévias que eu tive com o presidente Lula, ele me pediu para fazer o termo de referência de dois ministérios para ele, duas propostas: uma foi a do Ministério das Cidades, que eu fiz o termo de referência, [...] a outra [foi] a proposta do Conselhão, de um ministério, de uma secretaria especial com *status* de ministério, para constituir uma **câmara de concertação política**. Esse era o objetivo. No momento em que isso foi apresentado, alguns companheiros do próprio partido entendiam que [...] era uma proposta de amortecimento do programa de governo. E nós mostramos que não, que se tratava de **buscar pontos comuns para se criar um novo bloco de sustentação político e ideológico para o presidente Lula**, e que o contencioso ideológico e político deveria prosseguir na luta de partidos e na luta de concepção sobre o futuro. E foi o que ocorreu. Então, **o Conselhão funcionou como um amálgama político e social [...] que deu estabilidade relativa para o governo navegar naquele momento de uma tensão política**. [...] Há uma grande confusão em determinadas visões esquerdistas de que concertação política é igual à conciliação de classes. Tem nada a ver uma coisa com a outra. Conciliação de classes é quando um determinado setor da sociedade, que tem um projeto que pode ser hegemônico, ele abdica desse projeto e, abdicando desse projeto, ele se entrega para o seu adversário, portanto, ele rebaixa as expectativas de aplicação do seu programa. Concertação política é outra coisa. **O grande desafio que o governo do presidente Lula tinha enfrentar naquele momento era o seguinte: crescer ou não crescer. Sair da crise crescendo ou sair da crise com déficit zero [...] se ajoelhando perante o neoliberalismo, que só se**

preocupa com o pagamento da dívida ou enfrentar esse desafio, crescendo. E esta é a questão, o resto deriva disto. E nós conseguimos forma dentro do conselho um bloco inclusive com os trabalhadores, sindicalistas, intelectuais, igreja e empresários! [...] o Conselho teve um grande choque quando um empresário, Jorge Gerdau [...] vai para o Conselho e diz, é inaceitável que o Brasil cresça a menos de 6%. [...] Por dentro dessa estrada, que é de crescimento, é que se realizam as grandes políticas sociais do governo Lula, e se muda, se inicia a mudança do modelo de desenvolvimento que vinha do governo do grupo do Fernando Henrique [...] que era uma visão absolutamente servil ao capital financeiro [...] **Então o Conselho teve sim essa capacidade de criar o pacto político para o desenvolvimento.** E por dentro desse crescimento é que disputavam as políticas sociais e as políticas conservadoras. Algumas, inclusive, algumas delas que permanecem inclusive até hoje. (TARSO GENRO, 2013)

As mudanças para uma nova estratégia de desenvolvimento proposta por Lula e sua equipe seriam viabilizadas pela construção de instituições que dessem sustentação a tal projeto. O termo de referência concebido por Genro define o CDES como um elemento central dessa nova “institucionalidade democrática” para equacionar forças sociais antagônicas e tornar viável a proposta de crescimento com estabilidade e justiça social prometidas na Carta ao Povo Brasileiro:

[...] 1. Conceito: O programa apresentado pelo Presidente Lula, enquanto candidato à Presidência da República, defendeu a necessidade de construir no país um “novo Contrato Social”. A sua eleição aponta para esta possibilidade. Na contramão do modismo internacional, que fecha para os países semiperiféricos os caminhos para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, o Brasil, com a eleição do Presidente Lula, sinalizou que quer ser um país socialmente justo, integrado de forma soberana na comunidade internacional, capaz de crescer gerando emprego e atividades, bem como oportunidades para o exercício da capacidade empreendedora dos brasileiros. **O Brasil quer construir este futuro ancorado numa institucionalidade democrática sólida e aberta à renovação.**

2. Parceiros estratégicos: Este desafio, porém, não será respondido isoladamente pela vontade absoluta de qualquer partido, classe social ou grupos empresariais. **Os caminhos, inclusive, a serem percorridos, não serão traçados por qualquer conhecimento ou teoria científica “superior”: eles devem ser objeto de uma construção política, em cujo processo os parceiros estratégicos nem sempre estarão de acordo, nem sempre serão os mesmos, nem sempre andarão juntos.** Mas, para que isso ocorra, são parceiros todos os que afirmarem a vocação comum de tirar o país da crise e construir um futuro de justiça e fraternidade social.

3. Contrato Social: Para a construção deste “novo Contrato Social” - uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária - é necessário organizar, dar visibilidade e promover os parceiros estratégicos. É preciso dar-lhes voz permanente, assumir publicamente o debate das contradições da parceria e buscar os pontos comuns de acordo. **Neste processo devem ficar claros os pontos sobre os quais é possível acordar, os objetivos que podem ser claramente majoritários ou consensuais e aqueles assuntos que requerem mais debates e esclarecimentos.** (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c)

A ideia original da *concertação* de Tarso Genro era angariar apoio político não somente para viabilizar avanços sociais, mas, principalmente, para enfrentar reformas e mudanças na área da política macroeconômica. O apoio seria construído por meio do reconhecimento de pontos comuns em meio à explicitação das contradições. Para Genro, o

grande problema do Brasil residiria no fato de não haver uma tradição de concertação e de negociação, mas uma tradição de eliminação do “outro” no plano da política. A declaração de Lula de que o Conselho não deveria se confundir com o pacto social e sim construir avaliações sobre a proposta de pacto (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002b) vai ao encontro desta concepção de que a interação deveria se dar pela prática de negociação, ou seja, de que o Conselho pretendia viabilizar interações estratégicas. Entretanto, a criação de uma arena que promova tais interações em prol de um projeto de desenvolvimento comum é um grande desafio, uma tarefa complexa, em um cenário de expectativas explicitamente divergentes dos setores representados.

Concertação: processo de compor, ajustar, harmonizar. Em última instância, pactuar. Trata-se do difícil processo de se chegar a consensos. Difícil porque se trata de conseguir acordos entre interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes sobre questões que estruturam a pontiaguda pirâmide da sociedade brasileira. Basta pensar na distribuição de renda, na qual alguns poucos ganham mais do que a maioria da população. Ou no crescente número de trabalhadores precários e informais, sem falar no aumento de desempregados que atinge também a mão-de-obra qualificada e setores importantes dos profissionais das classes médias, o que tem levado a uma perda do poder aquisitivo de milhões de pessoas. Ou no aumento do número de habitantes em favelas, cortiços e habitações precárias que caracterizam as grandes cidades brasileiras. Isto para não falar na explosão da violência urbana ou no acúmulo dos bilhões da dívida interna.

[...] a diversidade de interesses nele representada, a dimensão e complexidade das questões a serem equacionadas face a gravidade dos nossos déficits sociais e econômicos, tem como pré-requisito o reconhecimento do outro enquanto interlocutor que tem o direito a ter reivindicações genuínas que necessitam ser levadas em consideração, pois nisto residem os contínuos percursos, plenos de encruzilhadas e desvios, da prática da negociação. (KOWARICK, 2003)

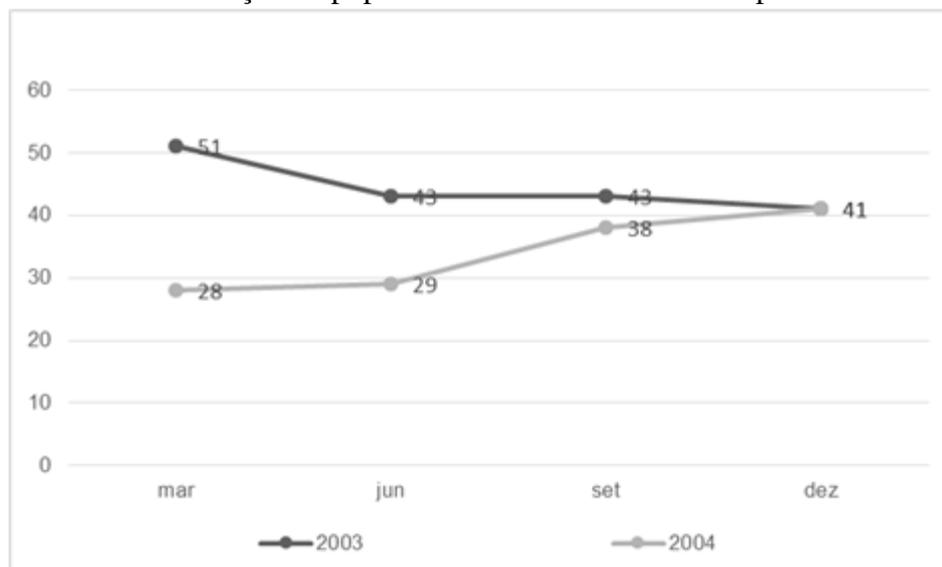
Como veremos na seção que segue, o primeiro ano do CDES é marcado por um denso e inédito debate sobre política econômica, em especial sobre a taxa de juros e o papel do CMN, bem como por grupos temáticos centrados nas reformas, mas as propostas do CDES não são revertidas imediatamente em ações. Por isso, neste momento fez-se tão importante o discurso de reconhecimento dos pontos comuns, mesmo que em pouco tempo tenha sido considerado “insuficiente” pelos conselheiros e tenha sido a causa de insatisfação, como no caso da reforma tributária apresentada em março (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003b). Nesse sentido, a despeito do “amálgama” que o “bloco de apoio” materializado pelo CDES tenha conferido ao governo Lula, observa-se grande continuidade com relação à política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que teria contribuído para frustração e para a revisão de expectativas, tanto por parte dos conselheiros, como por parte do governo. O próprio Lula conta sua frustração em relação aos primeiros anos de governo:

Nós criamos o Programa Bolsa Família em 2003, num ano em que a gente não tinha condição de fazer nada. Em 2004, eu não tive coragem de vir a São Paulo no 1o de maio. O [Luiz] Marinho estava num caminhão, na avenida Paulista, e me ligou:

“Lula, vem pra cá, nós vamos fazer uma festa pra você”. Eu disse: “Não vou, Marinho, não vou, sabe por quê? Porque eu não estou bem comigo mesmo”. “Mas, por que você não vem?” “Marinho, eu não vou porque nós demos zero por cento de aumento para o salário-mínimo, porque nós não podemos aumentar o salário-mínimo.” Aí ele disse: “Mas aqui não vai ter problema”. “Marinho, não é por vocês, é por mim, eu não estou bem comigo, eu não vou participar do 1o de maio.” Eu estava arrasado. Eu cheguei a pensar: não vale a pena chegar a presidente e não poder dar aumento de salário-mínimo.(LULA DA SILVA, 2013)

O contexto econômico em que se deu o tratamento de temas polêmicos e os ajustes de expectativas quanto à instância nos primeiros anos de funcionamento foi pouco favorável: os dois primeiros anos de governo foram marcados pela chamada crise de credibilidade, com a fuga de capital e a desvalorização do real. Neste cenário, o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal restritivas, com câmbio flutuante, regimes de metas de inflação e aumento da taxa básica de juro (Selic) de 25% para 26,5% em três meses (DINIZ, 2005). A crise impactou negativamente na popularidade do presidente, que caiu 10 pontos percentuais em 2003, chegando a atingir menos de 30% de aprovação em 2004.

Gráfico 6 – Evolução da popularidade do Presidente Lula por ano



Fonte: IBOPE, elaboração própria.

(*) Na sua opinião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo? (% soma percentuais ótimo e bom)

À limitada margem de manobra no âmbito das políticas de desenvolvimento marcada pela crise de credibilidade mencionada acima se uniu, posteriormente, um conturbado cenário político, causado pela crise de governabilidade no legislativo a partir das denúncias do mensalão – contexto que já integra a segunda fase de institucionalização do CDES, a

estruturação. Como veremos, esse cenário ora funcionou como uma ameaça para a construção do CDES, ora foi propulsor de importantes ajustes nas fases seguintes do Conselho.

3.1.2 Dissensos e propostas de unidade estratégica na nova arena

[...] foram momentos diferentes, mas dentro de um mesmo roteiro. O primeiro momento foi o de amortecer o cerco destrutivo contra o governo Lula, criando assim pactos políticos que abriam as frestas do crescimento. Em um segundo momento, já com o meu querido amigo Jaques Wagner, se passou mais para uma elaboração programática, uma visão de como propriamente o desenvolvimento deveria escoar no processo socioeconômico brasileiro. (TARSO GENRO, 2013)

Criado para integrar o arcabouço dos “órgãos essenciais de assessoramento direto e imediato ao presidente”, por meio da *Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (SEDES), então diretamente vinculada à Presidência, com *status* de ministério, o CDES foi formalmente criado em 1º de janeiro de 2003, por medida provisória que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios¹⁴⁶ – revertida em lei em maio do mesmo ano (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003c). A proposta de que o Conselho estivesse ligado diretamente à Presidência da República foi explicitada no termo de referência (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c) que balizou tanto a lei de criação do CDES, como o decreto que o regulamenta (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a)¹⁴⁷. Concebido por Tarso Genro, que ocupou o posto de Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e, portanto, de secretário executivo do CDES, o termo de referência buscava garantias institucionais para conferir prestígio e relevância do órgão:

[...] 5. Órgão Gestor do Contrato: A gestão deste processo deverá ser coordenada por um órgão especial do Poder Executivo, subordinado diretamente ao Presidente da República. **Um órgão articulador, que só poderá operar e ter sucesso, promovendo o protagonismo dos Ministérios e instituições de primeiro escalão.** Principalmente os que estiverem diretamente vinculados às matérias sobre as quais o governo pretende acordar visando obter maioria. Seja no que se refere ao apoio na sociedade, seja perante os órgãos do Poder Legislativo. Este órgão gestor será a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, órgão-meio que trabalhará tendo como suporte o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, para o qual o governo fornecerá plenas condições de funcionamento.

¹⁴⁶ MP 103 de 01 de janeiro de 2003 convertido em lei em 28 de maio de 2003 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003c).

¹⁴⁷ Decreto 4.744 de 16 de junho de 2003.

6. Relação com o centro do governo: A Secretaria em questão **não terá qualquer cruzamento de funções com qualquer outro Ministério ou Secretaria da Presidência**. Nem exercerá qualquer tipo de interferência sobre as suas funções. Ela deverá atuar estreitamente ligada ao centro político cotidiano do governo: Casa Civil, Ministério da Fazenda, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria de Comunicação da Presidência. Isto porque **a eleição dos temas a serem propostos ao Conselho não serão temas arbitrados por “partes” do governo**, mas serão aqueles que correspondam a sua agenda prioritária, em cada período do atual mandato.

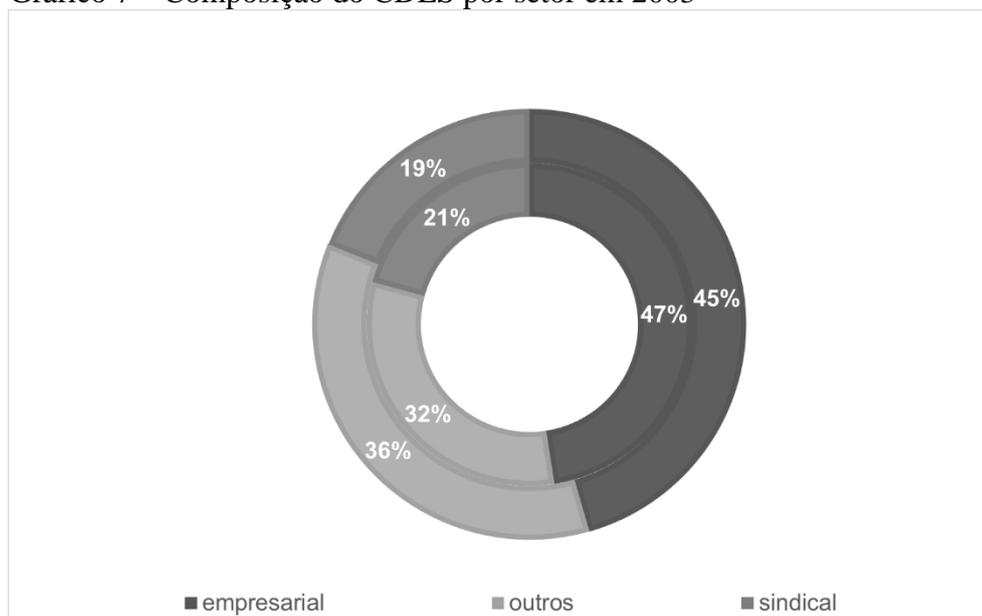
7. Posições de Governo: **As posições apresentadas** pelo Secretário da Secretaria Especial, no âmbito do Conselho, ou por qualquer autoridade governamental convidada, ou integrante do mesmo, **serão posições definidas ou autorizadas pelo Presidente da República. O mesmo vale para o conteúdo das concertações processadas** no âmbito do Conselho firmadas pelos representantes do governo. Isto é fundamental para que os parceiros estratégicos tenham confiança no processo de diálogo e negociação, já em curso, e vejam na iniciativa do governo a sinceridade que reforça a disposição de influir e negociar. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c)

O termo de referência, bem como a medida provisória, previa que o CDES fosse composto por dez ministros de Estado e 82 cidadãos brasileiros, com respectivos suplentes¹⁴⁸, “de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução”. Na lei de maio de 2003, a composição do Conselho foi ampliada para 12 ministros e 90 representantes da sociedade. A ampliação de participantes representou a inclusão dos ministérios do Meio Ambiente e das Relações Exteriores. As representações ministeriais previstas na proposta inicial eram: Secretário Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (Secretário executivo), Ministros de Estado Chefes da Casa Civil e da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional, Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência e Promoção Social e do Trabalho e Emprego.

A ampliação dos representantes da sociedade civil de 82 para 90 membros representou duas novas indicações do setor empresarial. As outras seis foram para setores diversificados da sociedade (quatro acadêmicos, um militar e um da igreja evangélica). Com os novos nomes, a parcela outros (movimento sociais, religiosos, acadêmicos etc) – que, como vimos, representa todos os demais setores da sociedade que não empresariais ou sindicais – passou de 32% a 36% do total de conselheiros indicados, enquanto que os empresários passaram de 47% para 45%, como é possível observar nos gráficos abaixo.

¹⁴⁸ Figura que desaparece na terceira transição da composição do CDES, mas não deixa de existir formalmente.

Gráfico 7 – Composição do CDES por setor em 2003



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015
 Circunferência interna: composição com 82 conselheiros
 Circunferência externa: composição com 90 conselheiros

Apesar de tímida, a medida de ampliação do CDES indicou a disposição do governo em realizar ajustes para que o órgão não perdesse legitimidade *a priori*. Foram muitas as críticas à sua composição, de modo que a desconfiança com relação à representatividade da nova arena foi expressa tanto pelos setores com menor parcela de representação, como o sindical, como também pelos próprios empresários. Estes expressaram preocupação, noticiada pelo jornal Folha de São Paulo, de que o Conselho fosse um “marketing do governo”, “uma instrumentalização do PT” para angariar apoio do empresariado. Desse modo, mais de 50 representantes do setor, em sua maioria conselheiros, se reuniram antes da primeira reunião do pleno para discutir sua atuação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003c; LULA DA SILVA, 2003).

Um exemplo do questionamento da composição do CDES pelo setor sindical foi a sugestão de Paulinho da Força Sindical. Segundo nota no jornal Folha de São Paulo, o então conselheiro teria a intenção de apresentar uma proposta de “votação em bloco” para “equilibrar forças” no CDES, ou seja, cada setor (empresários, sindicalistas e os representantes da sociedade civil) teria um voto (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003a). Tal sugestão não chegou a ser implementada, mas é possível dizer que propostas e questionamentos dessa natureza levaram a ajustes em relação à metodologia de

funcionamento do conselho¹⁴⁹. Ainda em fevereiro de 2003, as críticas de super-representação do setor empresarial levaram a um ajuste no funcionamento do Conselho. Uma primeira versão do termo de referência do CDES teria previsto que o pleno expedisse acordos “por maioria absoluta de seus membros quando não houver consenso” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003e). Em vez disso, o termo de referência divulgado, bem como os marcos legais de criação e regulamentação do CDES, prevê que os trabalhos sejam conduzidos para gerar consenso nos pontos debatidos, mas, em caso de divergência, todas as posições sejam levadas ao presidente (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003a, b; FOLHA DE SÃO PAULO, 2003e; KOWARICK, 2003; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c).

Sobre a polêmica em relação à composição, o então secretário executivo do CDES, Tarso Genro, declarou que a medida seria uma garantia para os membros do Conselho de que não haveria nenhum setor “derrotado”: “Agora não teremos votação. Toda aquela preocupação de que os empresários tinham maioria ou de que trabalhadores mais o governo tinham maioria não existe mais.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003e). Entretanto, Genro foi explícito a época e reconheceu que o governo tinha a expectativa de “dar voz a empresários” e que não teria sido intenção montar um Conselho “neutro” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003d).

Essa declaração vai ao encontro da necessidade vislumbrada por Genro de formação de “novo bloco social dirigente” que traz a premissa de que a transição em direção a um nova estratégia de desenvolvimento com promoção de “justiça social” só poderia ser feita com a anuência e legitimação dos mais diversos setores da sociedade, inclusive o empresarial. Para conceber uma arena que pudesse desempenhar este papel, Genro baseou-se declaradamente na experiência de conselhos europeus, com a ressalva de evitar a distribuição desigual de recursos nos acordos:

[...] Experiências: Este processo, que sabemos ser extremamente complexo, já foi experimentado através de inúmeros métodos em diversos países: Espanha (outubro 1977), Portugal (Acordo de Concertação Estratégica – 1996/1999), Itália (janeiro 1983), Alemanha (Lei de Estabilidade e Crescimento da Economia – 1967/1968), Áustria (Criação da Comissão Paritária de Preços e Salários (1957), Holanda (criação do Conselho Social e Econômico (1950). **Seus fins conciliatórios e objetivos estratégicos quase sempre foram corporativos e às vezes foram superestimados. Em regra, a distribuição dos sacrifícios era profundamente lesiva aos interesses dos “de baixo”, com uma distribuição, depois, desigual das vantagens obtidas com os pactos. Nossa proposta é que, atentos às experiências anteriores, delimitemos os nossos objetivos e reinventemos a negociação democrática.** Queremos que ela seja capaz de propor objetivos ao mesmo tempo transparentes, modestos e ousados nos seus movimentos imediatos: articular uma

¹⁴⁹ O mais emblemático nesse sentido, teria sido, como veremos adiante, a criação em 2006 do comitê gestor com representação paritária.

maioria política e social capaz de fazer reformas para criar as condições para o crescimento econômico, com distribuição de renda, criação de empregos e oportunidades de trabalho. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003c)

Como explicou gestora da SEDES em entrevista, “a tecnologia de composição do Conselho”, pensada por Genro, tinha como base especialmente o Conselho Econômico e Social Espanhol (CES)¹⁵⁰ (GESTOR SEDES 1, 2009). Entretanto, conforme explica Tapia, enquanto o CDES aponta para uma composição de caráter societal, o CES apresenta composição corporativa clássica, com os membros sendo escolhidos por seus pares. Como explicado acima, a indicação no CDES é função do presidente da República. Outra diferença do CDES apresentada por Tapia em relação ao CES são as funções legislativas. Ainda que a arena espanhola possuísse também um caráter consultivo, assim como os conselhos da Holanda, Irlanda, Itália e Portugal – que atuam “plataformas de consulta do governo quanto às políticas sociais e econômicas em propostas de reformas, preparando a arena de debate social –, apresentava funções legislativas mais bem delimitadas do que o CDES (TAPIA, J., 2007). Kunrath, que comparou os dois Conselhos em sua tese de doutoramento, resume as nuances institucionais da seguinte forma:

O CES da Espanha, se comparado com o CDES brasileiro, também desfruta de uma autonomia relativamente maior em relação ao governo, devido ao seu estatuto constitucional, ou legal, embora ele esteja formalmente vinculado ao Ministério do Trabalho. No caso da Espanha, o poder Executivo, em circunstâncias normais, não pode modificar facilmente sua composição, nem alterar suas atribuições. Além disso, o Conselho da Espanha tem assegurado para si o direito de iniciativa, algo que no caso brasileiro é mais limitado, em virtude do seu ordenamento e do vínculo institucional que mantém com a Presidência da República. (KUNRATH, 2011)

Tendo como ponto de partida os conselhos europeus, mas sem se restringir a eles, o CDES entrou em funcionamento e, ao longo do primeiro ano de funcionamento realizou seis reuniões de pleno – cinco ordinárias e uma extraordinária. A concentração de reuniões no primeiro semestre (fevereiro, março¹⁵¹, abril, junho)¹⁵² demonstra a preocupação do governo em não deixar a arena de discussão “esfriar” e aproveitar o clima de expectativas positivas. Em 2004, foram cinco reuniões ordinárias.

¹⁵⁰ Trata-se do *Consejo Económico y Social* (CES) previsto pela constituição espanhola de 1978 e criado em 1991. <http://www.ces.es/index.jsp>

¹⁵¹ Reunião extraordinária cujos temas foram guerra no Iraque e reforma tributária.

¹⁵² As outras duas foram em setembro e dezembro.

Quadro 9 – Reuniões Plenárias do CDES – 2003 e 2004

	Pauta	mês/ano
1	Apresentação do Conselho	fev/03
(*)	Guerra no Iraque - Reforma Tributária	mar/03
2	Reforma Previdenciária - Plano Plurianual	abr/03
3	Assistência e Promoção Social-Forum de Lideranças Nacionais para a Concertação	jun/03
4	Retomada do Crescimento	set/03
5	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - Política Monetária	dez/03
6	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior	mar/04
7	Retomando o Crescimento Sustentável	mai/04
8	A Política Energética e Mineral na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável	ago/04
9	Política Nacional de Desenvolvimento Regional	set/04
10	Spread Bancário e Desoneração Tributária	nov/04

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

(*) Reunião extraordinária

Os temas tratados foram todos sugeridos pela presidência da República. A começar pelas grandes reformas em 2003, o governo colocou em pauta temas sensíveis e caros ao novo governo no que se refere a concepção de uma nova estratégia de desenvolvimento com justiça social, colocando em debate, para além das reformas previdenciária, tributária e sindical/trabalhista, a retomada do crescimento/política macroeconômica, as parcerias público-privadas, a política industrial e o PPA 2004-2014 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a). Além disso, buscou difundir a ideia de concertação por meio de eventos¹⁵³, bem como fortalecer a rede interacional, inserindo-se nas principais associações e fóruns sobre o assunto¹⁵⁴.

A preocupação com a difusão de diálogo e do entendimento no Brasil foi tema central das Cartas de Concertação. Foram ao todo seis cartas, produzidas entre fevereiro de 2003 e março de 2004, que delimitaram os fundamentos e princípios da instância e cujo processo de

¹⁵³ Com o objetivo de difundir o diálogo e o entendimento em todo país, a partir de experiências concretas, a SEDES criou os Diálogos ou Conferências de Concertação. Os Diálogos e Conferências mobilizaram cerca de 8.500 lideranças em diferentes regiões do país. Dentro do propósito de difundir a cultura da concertação, a Secretaria, em parceria com várias instituições, desenvolveu sete grandes eventos, visando a ampliação do debate em nível nacional: O Processo de Concertação como Elemento Fundamental para o Desenvolvimento, Democracia e Ampliação do Diálogo: uma Avaliação do CDES, Público e Privado: Parceiros do Novo Modelo de Desenvolvimento, Fórum de Lideranças Nacionais pela Concertação, Saber Global, Caminhos para um Novo Contrato Social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003).

¹⁵⁴ Os dois primeiros anos de funcionamento do CDES foram marcados pelo início da cooperação interacional que viria a se tornar uma das grandes bandeiras do Conselho nos anos seguintes. Em 2003, o CDES assinou acordo de cooperação com os conselhos similares de Portugal, Espanha, Itália e França e com o Comitê Econômico e Social Europeu, bem como passou a integrar a Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais (AICESIS) e passou a integrar sua diretoria. Além disso, firmados assinou convênios de cooperação com o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a CEPAL, a OIT, a UNESCO, a FGV e a UFRGS no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Concertação (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a). O ímpeto de assinatura de acordos e convênios tem a mesma origem que o grande número de reuniões plenárias no início de 2003: a busca por apoio e legitimação para a institucionalização da nova arena aproveitando o cenário de boas expectativas dos conselheiros quanto ao CDES, que operavam na mesma onda de otimismo da sociedade em relação ao novo governo recém-eleito.

elaboração marcou o início da aprendizagem metodológica de funcionamento do Conselho. Os principais fundamentos, princípios, diagnósticos e propostas, contidos nos documentos, estão resumidos no quadro abaixo e tiveram como fio condutor a conjuntura política e econômica do período.

Quadro 10 – Cartas de Concertação do CDES – 2003 e 2004

	Título	Data
1ª	Ação política para mudança e a concertação	13 de fevereiro de 2003
2ª	Ação pelo progresso e a inclusão social	10 de abril de 2003
3ª	Fundamentos para um novo contrato social	12 de junho de 2003
4ª	O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento	04 de setembro de 2003
5ª	Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate	10 de dezembro de 2003
6ª	Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento	11 de março de 2004

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, Cartas de Concertação 2004

As três primeiras cartas, elaboradas no primeiro semestre de 2003, são marcadas (i) por diagnósticos em relação aos problemas enfrentados pelo país oriundos do modelo econômico vigente (baixo crescimento e grande desigualdade) e à necessidade de construção de novas bases (crescimento sustentado pela geração de empregos e pela distribuição de renda), (ii) pela definição da ideia de concertação (construção de um novo contrato social por meio da negociação), (iii) pela apresentação do CDES como elemento-chave nessa construção e (iv) pela exposição de pontos centrais para um novo modelo de desenvolvimento com “crescimento com inclusão social” (fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, fortalecimento do mercado interno via ampliação do crédito e do emprego, fortalecimento de políticas de renda, com o setor financeiro a serviço do desenvolvimento social). A preocupação em amarrar consensualmente os elementos centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento e de partir de um diagnóstico comum está fortemente relacionada ao momento de criação, com aproveitamento do contexto que ainda era de otimismo com relação ao governo recém-eleito.

[...] o caminho que buscamos é o da **mudança com inclusão social, participação na vida pública e distribuição de renda.**

[...] A vitória do atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no processo eleitoral de 2002, amparado numa ampla aliança de classes sociais, diferentes partidos e vontades políticas plurais, oferece uma oportunidade ímpar para a sociedade brasileira. Vindo dos movimentos social e sindical, o Presidente organizou uma aliança que pode oferecer ao país uma saída inovadora e exemplar para a construção do destino nacional do Brasil.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é a materialização dessa aliança. A construção de um espaço público não estatal, a partir de uma representação plural da sociedade civil, inaugura um novo caminho em nosso país: a civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil.

Como resultado do processo histórico e político, **não temos uma cultura do diálogo**, de interlocução real e positiva com todos os setores.

[...] O processo de concertação, que ora iniciamos, pressupõe a busca, através do diálogo e do debate, de diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Para isso é necessário, porém, que os parceiros sociais da concertação tomem consciência plena de algumas limitações que sempre acompanham pactos e acordos como possibilidades a serem construídas:

primeiro: a **agenda da concertação não vai satisfazer todos os interesses específicos de classe**, grupos ou setores da sociedade, nem se destina a eliminar da cena pública interesses corporativos, que sempre serão pauta de qualquer sociedade democrática;

segundo: para que haja produção de alguns consensos fundamentais é **necessário que se processem conflitos regulados**, abertos a toda a sociedade, para que se dê visibilidade a pontos comuns que interessam ao Brasil como nação, acima dos interesses setoriais e de classes [...]. (Primeira Carta de Concertação)

Precisamos direcionar as políticas públicas para a promoção da inclusão social [...]. A exclusão social deve ser enfrentada por meio de **políticas econômicas** que promovam o crescimento e a geração de empregos, por **políticas sociais** que universalizem o acesso à proteção social e por políticas culturais emancipadoras.

Queremos, nesta Segunda Carta de Concertação, avançar na **construção de um grande acordo**. Um novo pacto firmado entre forças políticas, representações empresariais, sindicais e de vastos setores da sociedade civil. [...] (Segunda Carta de Concertação)

Nos anos 80, período chamado de década perdida, a economia esteve sujeita a uma forte **crise de endividamento externo** e instabilidade inflacionária. O **crescimento** médio do PIB foi de pouco mais de 2% ao ano, e a renda per capita cresceu apenas 0,2% ao ano. As **elevadas taxas de juros reais e a inflação** reduziram a acumulação de capital produtivo e tiveram efeitos negativos sobre a distribuição de renda. Do mesmo modo, a **crise de financiamento do setor público** restringiu os investimentos estatais. O **planejamento de longo prazo** e o desenvolvimento econômico foram relegados ao segundo plano, dando lugar a uma política econômica preponderantemente voltada para o combate à crescente inflação e para o ajuste no balanço de pagamentos. E **os principais efeitos** desta dinâmica foram a intensificação da concentração de renda, a elevação da dívida pública interna, a retração na formação bruta de capital fixo e a elevação, em diversos momentos, das taxas de juros, em prejuízo da acumulação do setor produtivo e do próprio financiamento do setor público. (Terceira Carta de Concertação)

(PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004a)

Nota-se, na passagem da terceira carta de concertação exposta acima, uma tentativa de marcar os pontos críticos a serem combatidos pela nova estratégia a partir de um diagnóstico dos problemas econômicos do país. O exercício faz parte da proposta da carta de aprofundar os pontos de unidade estratégica apresentados na segunda carta e, assim, definir os fundamentos econômicos para a construção de um novo contrato social. Os pontos de unidade estratégica para a construção do grande acordo, da contratualidade social, definidos na segunda carta de concertação são: (i) reformas para criar as condições para o crescimento sustentado da economia, (ii) políticas econômicas para reduzir a exclusão e o desemprego e incentivar a cooperação entre trabalhadores e empresários; (iii) um novo modelo de desenvolvimento, com sistema financeiro como agente da produção e do desenvolvimento;

(iv) impulso às exportações; (v) política industrial para produção para o consumo interno, com fortalecimento de empresas brasileiras de expressão multinacional; (vi) gestão eficiente de empresas públicas; (vii) respeito ao meio ambiente; (viii) reforma agrária e fortalecimento da Agricultura Familiar e (ix) recuperação da educação pública.

Segundo Sônia Fleury, que analisou cinco das seis cartas por meio de um índice de pragmatismo¹⁵⁵, a terceira carta, que tratava da necessidade de “reverter a política macroeconômica – em particular, com a persistência de altas taxas de juros – e seus efeitos nefastos sobre a atividade econômica brasileira [...]” (FLEURY, 2006), teria o maior índice de pragmatismo¹⁵⁶.

Tabela 5 – Cartas de Concertação

	Índice de pragmatismo
1ª	0,25
2ª	0,33
3ª	0,47
4ª	0,17
5ª	0,44

Fonte: Fleury, 2006, p.100

As cartas seguintes, elaboradas durante o segundo semestre de 2003, apresentaram resultados opostos em relação ao pragmatismo das propostas: menor índice e segundo melhor. Apesar das divergências com relação ao caráter pragmático¹⁵⁷, as duas, assim como a última carta aprovada no início de 2004, apresentam como ponto em comum menções diretas ao contexto da crise econômica e à necessidade de rompê-la por meio de uma construção conjunta de toda a sociedade, além de seguirem referências aos “pontos de unidade estratégica” abordados nas três primeiras cartas. As quarta e sexta cartas discorrem de maneira mais detalhada sobre a conformação de um novo modelo de desenvolvimento embasado no crescimento com inclusão social, principalmente com relação ao papel do

¹⁵⁵ Número de trechos pragmáticos/Número de trechos normativos.

¹⁵⁶ Fleury analisou as cartas elaboradas em 2003, ou seja, a sexta carta não foi analisada no artigo da então conselheira.

¹⁵⁷ Este termo é utilizado aqui em analogia com normas programáticas, ou seja, normas que possuem capacidade de produzir efeitos, mas por sua natureza de marco inicial, necessitam de outra lei que as regulamente. Nesse sentido, quando mencionamos que o conteúdo do CDEs tem esse caráter, queremos dizer que ultrapassa o normativo – de estabelecimento de princípios –, com diretrizes que poderiam gerar efeitos, mas ainda possuem são genéricos a ponto de necessitarem de detalhamento para se desdobrarem em ações e/ou políticas públicas.

Estado, a importância da sinergia com o setor privado na construção deste modelo e a necessidade de acordar uma política industrial.

O CDES, diante do momento que vive nosso país, **convoca todos os setores da sociedade civil a afirmarem a defesa da democracia e do desenvolvimento sustentado**. Governo e sociedade, público e privado, são parceiros do novo modelo de desenvolvimento, que não nascerá da vontade de um único partido, classe social ou corporação. Esse é o momento da visualização dos interesses gerais da nação e da construção de um projeto de futuro que pertence a todos. Se ao Estado cabe a tarefa de manter a estabilidade, adotar medidas de ajuste e controle fiscal, garantir os investimentos públicos, gerar políticas de distribuição de renda e ações que permitam a inclusão social, à sociedade é reservado também um protagonismo especial. Capital e trabalho, empresários e trabalhadores, podem e devem construir juntos os alicerces do desenvolvimento. **As condições políticas, sociais e econômicas para a superação da crise estão a um passo. Cabe a cada um, Governo e sociedade, fazer a sua parte.** (Quarta Carta de Concertação)

Em tal parceria [Estado e a iniciativa privada], os investimentos requeridos pela sociedade, seja no campo da produção, seja nas áreas sociais ou de infraestrutura, devem ser de responsabilidade conjunta entre o governo e as empresas. E o advento da PPP (parceria público-privada) parece ser um bom caminho nesse sentido. (Quinta Carta de Concertação)

O atual governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva proporciona, a respeito, um grande exemplo: nascido das forças que, até um ano atrás, ocupavam o campo da oposição, soube manter e até aprimorar aspectos essenciais das políticas do governo anterior, naquilo em que exprimiam um inegável **consenso nacional**. Isto se deu mesmo sob críticas e crises, não raro emocionalmente difíceis, dentro da própria base de apoio ao governo. O governo Lula não teve dúvidas em adotar as medidas necessárias para manter a inflação sob controle, bem como levou à frente reformas pelas quais a maior parte da sociedade reclamava, mas que permaneciam emperradas. **A nova contratualidade social deve refletir justamente este amplo acordo social** e político, em torno das questões essenciais para o futuro do Brasil, sem cuja solução não haverá futuro, nem para a classe de miseráveis e excluídos, nem para os bem situados de hoje. (Quinta Carta de Concertação)

[...] a elaboração e a implantação de uma **política industrial, tecnológica** e de comércio exterior ganham destaque. Esta política, **resultado de escolhas concertadas entre a sociedade e o governo**, deverá servir como orientação e estímulo para os investimentos privados, como forma de focar prioridades governamentais, como instrumento de articulação entre setores produtivos, como mecanismo de enfrentar as desigualdades regionais e como engenho para a recuperação da competitividade e expansão das atividades econômicas no país. Esta **ação consensuada entre a sociedade e o governo** deve ter impactos sobre as atividades econômicas privadas, de empresas nacionais e internacionais, de grandes, médias, pequenas e micro empresas e outros agentes econômicos, mas, também, deve estabelecer processos de fortalecimento da cidadania, de inclusão social e de redução do desemprego e da desigualdade.

Um dos mecanismos institucionais para o estímulo ao investimento é a parceria pública e privada, a PPP [...] As definições em torno dos marcos regulatórios setoriais e das normas de incentivo à responsabilidade social constituem aspectos fundamentais para levar a efeito esta modalidade inovadora de investimento em parceria, que pode representar a solução para diversos entraves e carências da sociedade brasileira. (Sexta Carta de Concertação)

(PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004a)

Se por um lado, ao priorizar o consenso e os pontos convergentes para unidade estratégica, as cartas forneceram princípios e fundamentos sobre as bases que se dariam as

atividades do Conselho, a generalidade dos temas discutidos levou a críticas quanto ao seu conteúdo. Para Fleury, a concentração em “aspectos doutrinários” em detrimento de “medidas concretas”, ou seja, a ausência de consensos pragmáticos em prol daqueles de caráter normativo poderia ser um indício de que o CDES estaria se tornando uma “plateia para o governo” (FLEURY, 2006). O período em que a autora escreve o texto, distribuído entre os conselheiros no início de 2005, foi uma fase crítica para o Conselho: das altas expectativas com relação à nova arena, bem como com relação ao governo recém-eleito, transitou-se para um clima de desconfiança frente à manutenção da política econômica e à crise política instaurada.

De todo modo, a despeito da divergência de interpretações quanto à importância do caráter normativo das cartas, o processo de elaboração das mesmas foi, sem dúvida, um processo de aprendizado institucional no Conselho. Em uma análise cuidadosa sobre a “dinâmica da interatividade”, medida pelo número de versões produzidas pelos conselheiros a partir da versão original apresentada pela SEDES até a aprovação final em reunião plenária¹⁵⁸, Vanda Costa argumenta que o processo de negociação das cartas e a relação entre a SEDES e os conselheiros indicariam uma progressiva confiança na interlocução que caminharia para uma interação cooperativa (COSTA, 2008).

Sobre a elaboração da primeira carta a autora explica que “os membros do Conselho (...) têm pouca ou nenhuma informação sobre seus pares”, constituindo, assim “um corpo atomizado, fragmentado, reunido e coordenado pela SEDES, por sua vez uma equipe integrada e articulada que inaugura um trabalho rigorosamente planejado.” Desse modo, a autora identifica o Conselho neste período como “altamente vulnerável”, em total dependência da “coordenação integrada e coesa da Sedes” (COSTA, 2008). Esta relação mudaria com o tempo, com um movimento de integração dos grupos inventando artifícios para fazer valer suas demandas em relação a SEDES, como observado na negociação do texto da quarta carta (COSTA, 2008).

Para além da definição dos princípios e fundamentos do Conselho expressos nas cartas, nos dois primeiros anos de existência do CDES, a operacionalização das discussões ou, nas palavras do relatório de atividades de 2003¹⁵⁹, “o desenvolvimento dos trabalhos”, deu-se por meio de sete grupos temáticos que promoveram 19 encontros em 18 subgrupos, reunindo

¹⁵⁸ O processo de formulação passava pela apresentação ao CDES, por parte da SEDES, de uma primeira versão do texto para ser discutido publicamente até se chegar ao formato referendado por todos, para ser aprovado então em reunião plenária (COSTA, 2008).

¹⁵⁹ Em 2004, foi criado apenas um grupo de trabalho sobre Matriz Energética para o Desenvolvimento.

660 participantes (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a). O quadro abaixo apresenta os GTs, criados logo após a reunião de instalação do Conselho em 2003, bem como a quantidade de subgrupos e encontros por cada grupo.

Quadro 11 – Grupos temáticos do CDES – 2003

Grupos de Trabalho	Sugrupos	Encontros
GT Reforma Previdenciária	4	4
GT Reforma Tributária	4	1
GT Reforma Sindical e Trabalhista	3	4
GT PPA	2	2
GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento	2	4
GT Primeiro Emprego	1	1
GT Micro e Pequena Empresa, Informalidade e Autogestão	2	3
TOTAL	18	19

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, Relatório de Atividades 2003

Com uma metodologia de funcionamento em caráter experimental, mediante dificuldades técnicas e políticas, foram apresentados ao presidente da República ao longo de 2003 os posicionamentos do Conselho em relação às reformas, conforme disposto no quadro abaixo:

Quadro 12 – Matérias aprovadas do CDES - 2003

Matérias	mês
Relatório Consolidado Reforma Previdenciária	abril
Relatório Consolidado Reforma Tributária	abril
Relatório Consolidado Plano Plurianual	junho
Relatório Consolidado Reforma Sindical e Trabalhista	junho

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Ainda no âmbito dos grupos temáticos, além dos sete grupos de trabalho, foi criado um grupo de acompanhamento, intitulado *Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica* (GACE). Formado por 25 membros do CDES, o grupo foi criado na reunião do pleno de setembro de 2003. Os encontros foram periódicos¹⁶⁰, tendo como pauta a retomada

¹⁶⁰ O relatório de atividades de 2003 demonstra a assiduidade dos encontros do grupo: “Este grupo produziu um documento com medidas imediatas para a retomada do crescimento, em reunião ampliada ocorrida em São Paulo, no dia 14 de outubro, com a participação de outros conselheiros e convidados. No dia 3 de novembro, ocorreu reunião do GACE com o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, que apresentou uma avaliação sobre o desempenho da economia brasileira e sobre a política monetária adotada. No dia 1º de dezembro, ocorreu reunião do GACE com o Secretário do Tesouro Nacional, Joaquim Levy, em São Paulo sobre a política fiscal. Também ocorreram encontros de membros do CDES com o Ministério da Fazenda sobre a reformulação da COFINS, que resultaram em relatório entregue ao Presidente da República com propostas de ajustes na MP 135.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a).

do crescimento e os rumos da política econômica. No documento que relata as atividades do grupo são explicitadas recomendações “consensuais ou amplamente majoritárias” dos conselheiros para a retomada do crescimento, bem como apontamentos de posições específicas de setores¹⁶¹. As posições consensuais, explicitadas no relatório como “Recomendações do Conselho para a Retomada do Crescimento”, foram as seguintes:

1. **Manutenção do movimento de redução na taxa básica de juros**, em termos reais, de modo a estimular o investimento e o consumo, bem como reduzir os pagamentos de encargos da dívida pública, resguardado o princípio de uma política monetária que garanta a estabilidade econômica e o crescimento da renda e do emprego. 2. Redução do *spread* bancário, através de interação com o setor financeiro, e também a partir de medidas microeconômicas e de incentivo à concorrência. 3. Promoção de política de redução do percentual de depósito compulsório, em linha com a recuperação do crédito bancário, aumentando a liquidez geral da economia. 4. Manutenção, a partir do regime de câmbio flutuante, de taxas cambiais compatíveis com o esforço exportador em curso e a redução da vulnerabilidade externa, no sentido de garantir, de forma combinada com outras medidas, a **competitividade da economia nacional**. 5. **Ampliação dos investimentos públicos**, preservando o equilíbrio fiscal. a partir dos fundos existentes, sobretudo nas áreas de habitação popular, saneamento e infraestrutura, como forma de reaquecer a economia e melhorar as condições de vida e de logística. 6. Autorização para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam efetuar investimentos e ampliar seu endividamento, desde que cumpram os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e também as particularidades de cada ente federado. 7. Definição de uma diretriz, para o possível acordo com o FMI, que garanta as condições para o crescimento econômico sustentado do país. 8. Adoção de sistema de consignações em folha de pagamento, para as compras dos trabalhadores do setor privado, no intuito de reduzir as taxas de juros e **expandir o crédito para consumo**, que já está sendo implementado pelo governo, e pode ter sua operacionalização aperfeiçoada a partir de contribuições do GACE. 9. A partir dos benefícios da Previdência Social, oferecer via Caixa Econômica Federal e outros bancos, linhas de crédito especiais, com desconto em folha, para os beneficiários, como forma de ampliação do consumo. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003b)

O mantra repetido ao longo do relatório foi o de redução das taxas de juros com manutenção da estabilidade: “deve ser considerado como fundamental a redução da taxa de juros, de forma continuada, obviamente garantindo a estabilização das condições macroeconômicas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003b). Essa posição, que mais tarde se torna um ponto de dissenso dentro do próprio governo, com a defesa do Ministério da Fazenda da manutenção da política monetária e das altas taxas de juros, remonta a declarações de Lula durante a campanha.

Já disse que nenhum país do mundo poderá dar certo se as taxas de juros oferecidas pelo governo forem maiores e mais atrativas do que as taxas de lucros advindas da produção. Isso será um norte para o meu comportamento na economia. Precisamos

¹⁶¹ No relatório são especificadas seções com a delimitação de opiniões “consensuais” e as propostas do setor sindical: “Na parte A, são emitidas opiniões gerais do CDES sobre a agenda. Na parte B, são apresentadas as propostas de medidas imediatas para a retomada do crescimento, de caráter consensual ou altamente majoritário entre os membros do Conselho. A parte C traz um resumo das propostas das centrais sindicais, e a parte D apresenta um conjunto de propostas alternativas, relativas ao uso do FGTS, elaboradas pela Caixa Econômica Federal.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003b).

acreditar 24 horas por dia, durante 365 dias, que só a produção é capaz de tirar o Brasil da situação em que ele está. Não é aceitável que um país do tamanho do Brasil fique à espera de que haja dinheiro sobrando no mundo para que venha para cá. Porque todo dinheiro que vem, um dia volta. E o que é grave: volta mais gordo do que entrou. Isso aqui não é *spa*, em que o dinheiro vem para cá e volta magrinho, raquítico. Ele vem para cá e engorda. Temos de mandar embora parte da nossa riqueza por causa desse dinheiro. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002b)

Em 2004, o governo buscou concentrar o debate da política econômica para questões afeitas a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento baseada no crescimento do mercado interno. Aprofundando as recomendações acima em relação à ampliação dos investimentos públicos e, principalmente, à expansão de crédito para consumo, os temas apresentados pelo governo foram: “inclusão pelo aumento de empregos” e “financiamento do desenvolvimento através de crédito doméstico” por meio (i) da regulamentação de operações de crédito em consignação em folha de pagamento, (ii) da criação da conta investimento, (iii) do direcionamento de recursos para operações de microcrédito, e (iv) do risco dos credores via Lei de Falências.

No âmbito das atividades do GACE, o então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em reunião com conselheiros, defendeu o ciclo de crescimento do país, dizendo que seria “mais forte e regular do que ciclos anteriores e que o governo aposta no processo de construção do crescimento econômico, aumento da oferta de empregos e redução da pobreza e da desigualdade”. O chefe da pasta falou ainda da política de metas de superávit primário que seria um compromisso do governo para a gerar crescimento econômico com redução da dívida (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004b). Entretanto, apesar da estratégia de o governo guiar a agenda, alguns conselheiros criticaram a defesa da manutenção da política macroeconômica pelos então titulares da pasta da Fazenda e do Banco Central, afirmando que esta estaria prevalecendo sobre a política social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004b), demanda que culminou na criação de um grupo de acompanhamento sobre políticas sociais¹⁶².

O inédito debate sobre a política macroeconômica persiste no ano seguinte para posteriormente perder lugar na pauta do CDES, quando a mobilização em torno da moção para ampliação do CMN, bem como da questão redução dos juros, foi paulatinamente

¹⁶² No âmbito das políticas sociais, os conselheiros propuseram a criação de instrumentos para que o CDES pudessem realizar um acompanhamento e monitoramento de políticas sociais e propor ajustes. Os participantes do Conselho demandaram a articulação de políticas econômicas com sociais, evitando a superposição de programas entre ministérios que executam as políticas e definindo o papel da sociedade civil e do Estado na implementação da política social (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2004b).

desarticulada¹⁶³. A discussão em relação às reformas – com exceção da tributária que passa a integrar as análises do OE a partir de 2006 – dá lugar a uma ampliação da pauta coincidente com ajustes na metodologia de funcionamento do Conselho. Para gestor da SEDES, a configuração do Conselho nos dois primeiros anos de funcionamento está associada à inspiração no modelo de funcionamento do CES que atuaria por meio de subcâmaras pré-definidas¹⁶⁴. Entretanto, como veremos a seguir, esse modelo foi repensado, com a metodologia de funcionamento sendo objeto de ajuste para que a incorporação de um tema na agenda passasse a ter “múltiplas aproximações com o debate vigente” (GESTOR SEDES 1, 2009).

Em janeiro de 2004, quando Lula fez a sua primeira reforma ministerial, Tarso Genro assume o Ministério da Educação e, Jaques Wagner¹⁶⁵ passa a comandar o Conselho. O novo secretário executivo, responsável por iniciar uma nova fase no CDES de fortalecimento institucional por meio de ajustes na metodologia de funcionamento e do posicionamento no governo, promove mudanças graduais: inicialmente garante a continuidade dos trabalhos (última carta de concertação sai em março de 2004) e, aos poucos, imprime outro ritmo ao CDES, com ampliação dos grupos temáticos e da pauta:

Diferentemente de Tarso Genro, que acreditava na construção de um projeto hegemônico com predomínio da burguesia industrial associada a outros setores das camadas médias, Jaques Wagner, por sua origem sindicalista, tem uma outra concepção em relação aos conflitos. Evitando o termo concertação, o novo ministro passa a dar ênfase à negociação, supondo que os conflitos podem não levar a posições consensuais, mas a posições que permitam soluções negociadas. (FLEURY, 2006)

O CDES passa por mudanças com relação ao objetivo – ganha um caráter mais programático focado na negociação. Esta modificação implicou em ajustes nos mecanismos de funcionamento, produtos, temática e estrutura da SEDES. Na primeira reunião à frente do CDES, Wagner já demonstrou a intenção de conferir mais atenção aos desejos dos conselheiros de ampliação de participação, indicando que trabalharia para melhor absorver a

¹⁶³ Tal desarticulação pode ser observada tanto no relatório de atividades, quanto na cobertura da imprensa à época (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a, 2004b, 2005b) e, em 2008, no âmbito do monitoramento da crise, o debate é retomado.

¹⁶⁴ Segundo a entrevistada, inicialmente o CDES possuía a “cara do conselho espanhol” (GESTOR SEDES 2, 2009).

¹⁶⁵ Nascido no Rio de Janeiro, Jaques Wagner participou da fundação do PT, sendo filiado ao partido desde 1980. Wagner construiu sua carreira política na Bahia (1983), onde se refugiou no período do regime militar. No estado, ajudou a fundar a CUT e presidiu o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Petroquímica (1987 -1989). Em 2006, foi eleito governador da Bahia, interrompendo décadas de interferência direta do ex-governador Antônio Carlos Magalhães (ACM) na estrutura do governo do estado.

capacidade propositiva dos participantes, em respostas às críticas e sugestões levantadas pelos conselheiros na avaliação institucional do CDES do final de 2003.

O período de criação do Conselho, à luz das dimensões contextuais e institucional, pode ser resumido por meio dos seguintes pontos: (i) a criação da arena esteve amplamente relacionada ao *timing*; (ii) o prestígio conferido à arena esteve amplamente relacionado a ações de seus idealizadores – Lula, Genro e Jaques Wagner – no sentido de aparar as arestas da nova instituição; (iii) o conceito de concertação inicialmente defendido pelo político e teórico, Tarso Genro, primeiro secretário do CDES, baseou-se na construção de consensos por meio de pontos de convergência e foi essencial para a sustentação inicial da instituição; (iv) os pontos de dissenso que ficam de fora desta estratégia, principalmente com relação à política macroeconômica, se tornam elementos centrais nas críticas ao CDES – internas (dos próprios conselheiros) e externas (imprensa e governo); (v) a aprendizagem em relação à metodologia de funcionamento é evidente, mas características centrais do desenho institucional inicial – pauta definida pelo Executivo, GTs de grandes reformas, pouca profundidade técnica nos temas tratados – promovem interações ainda incipientes e passam a ser objeto de questionamento; (vi) início da construção uma rede com outros conselhos e organismos internacionais, bem como da difusão da “cultura de concertação”.

3.2 A negociação possível (2005-2006)

3.2.1 Crise política e recomposição: de volta às bases ou ampliação da coalizão?

Tivemos problemas com os companheiros, e não foi fácil. É muito difícil tirar gente do governo. O momento mais difícil é quando você tem que chamar alguém e falar: ‘Companheiro, olha, lamentavelmente eu vou precisar do cargo e você vai ter que sair’. É uma experiência muito complicada. Numa empresa é fácil porque o dono da empresa não conhece o empregado. É um cara de terceiro escalão que manda embora, que contrata. Um funcionário de um ministério, tudo bem, mas um ministro? É o presidente que chama, o presidente que tira. (LULA DA SILVA, 2013)

Em meados de 2005, quando a crise econômica havia arrefecido e o país estava em rota de recuperação, tem início uma grave crise política relacionada às denúncias sobre a

existência de um “mensalão”¹⁶⁶ com origem na perda de coesão da base parlamentar do governo. O primeiro governo Lula teve uma base de apoio de centro-esquerda – esquerda (PT, PCdoB, PV, PMN, PCB, PSB, PDT e PPS) e centro (PTB, PL e setores do PMDB) –, mas foi gradualmente se aproximando do centro ao longo dos anos, principalmente após o início da crise política.

Em 2003, no início do governo, o PT e seus aliados tradicionais somavam pouco mais de 25% (PL, PC do B, PMN e PCB) dos deputados federais (AMARAL, 2010). A primeira composição do gabinete Lula (2003-2004) concedeu 62% (20 dos 33 ministérios) ao quadro do PT, deixou de fora o PMDB – que contava com 14,4% das cadeiras na Câmara – e contemplou sete partidos diferentes com uma pasta cada – PSB, PDT, PPS, PC do B, PV, PL e PTB. Esta configuração resultou em uma base com 49,3% de apoio nominal na Câmara e se demonstrou insustentável em médio prazo. Desse modo, em 2004, o governo incorporou o PMDB, com a concessão de dois ministérios, e passou a contar com maioria nominal da Câmara (62%) (AMARAL, 2010, p. 116). Como explica Amaral (2010), apesar da maioria na Câmara, o desequilíbrio na distribuição das pastas seguiu gerando insatisfação na base governista, o que teria desaguado justamente no escândalo do mensalão.

Desde o final de 2004, o PMDB dava sinais de que poderia retirar o apoio ao governo, com a reunião da Executiva do Partido sendo desfavorável aos governistas. O evento foi seguido por um trabalho intenso, orquestrado por José Dirceu, então chefe da Casa Civil, para esvaziar a Convenção Nacional do Partido. Nesse cenário, não havia garantia de apoio do PMDB ao governo e da conformação de uma base parlamentar efetiva. Ensaia-se, assim, uma reforma ministerial para ampliar a participação dos partidos aliados e recompor a base do governo. Apesar de os sinais terem surgido ainda em 2004, o governo postergou para o ano seguinte a reforma ministerial com a justificativa de aguardar a definição dos novos presidentes da Câmara e do Senado. Para além deste argumento, pesou na demora entre o anúncio do governo sobre a necessidade de uma reforma ministerial e a efetiva mudança dos dirigentes das pastas, a dificuldade do presidente Lula em trocar “companheiros de muitos anos” (SANTAYANA, 2005).

Diante do cenário de dificuldade de governabilidade, a crise política do “mensalão” ganhou proporção de “a mais estrondosa da história da República” (MIGUEL; COUTINHO, 2007, p. 98). A instalação de seguidas CPIs seria o indício da incapacidade do governo em minimizar a crise frente à perda de apoio no Congresso. Como explica Miguel, “enquanto seu

¹⁶⁶ Referente a quantias indevidas pagas a parlamentares para que os parlamentares votassem matérias a favor do governo.

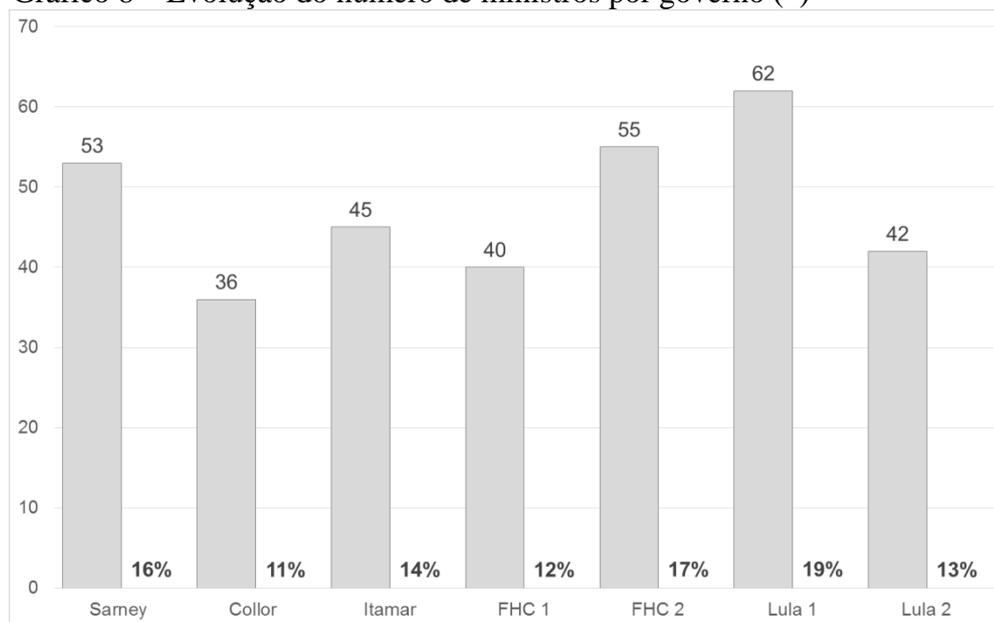
antecessor, Fernando Henrique Cardoso, impedia a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com uma base mais frágil no Congresso se viu obrigado a conviver com diferentes CPIs investigando seu governo durante meses.” (MIGUEL; COUTINHO, 2007, p. 99). Na origem das denúncias, estava a CPI dos Bingos, seguida da instauração de uma CPI para investigar o próprio “mensalão”, como explicam Miguel e Coutinho:

Embora o neologismo ‘mensalão’ só tenha chegado à imprensa em 6 de junho de 2005, na entrevista que o então deputado Roberto Jefferson, presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), concedeu ao jornal Folha de S. Paulo, o ponto inicial da crise data de maio de 2005. A revista Veja divulgou uma fita de vídeo em que Maurício Marinho, um funcionário dos Correios, negociava o pagamento de propina com empresários interessados em participar de uma licitação. A partir daí, sucederam-se revelações de um grande esquema que envolveria o financiamento ilegal de campanhas eleitorais (o chamado ‘caixa dois’, o repasse de dinheiro a partidos em troca de apoio a candidatos, o desvio de verbas de empresas públicas e a compra do voto de parlamentares em troca de um pagamento mensal (o ‘mensalão’ propriamente dito). Duas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPIs formadas por integrantes da câmara dos deputados e do senado federal) são instaladas, a dos Correios, em 9 de junho de 2005, e a da compra de votos, em 20 de julho de 2005. (MIGUEL; COUTINHO, 2007, p. 101)

A crise política provocou a saída de importantes nomes do Partido que ocupavam posições estratégicas no governo e impulsionou a esperada reforma ministerial, que só se completou quase um mês depois da saída do então ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu¹⁶⁷. Destaca-se a ida da então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, para a Casa Civil, e a do ministro Jaques Wagner para a coordenação política – Secretaria de Relações Institucionais, que absorveu a SEDES e o CDES. A necessidade de consolidação de uma base de apoio e as reformas ministeriais que dela decorreram fizeram com que o primeiro governo Lula tivesse o maior número de ministros desde a redemocratização – quase 1/5 do total de ministros do período (1985-2010). Mesmo o governo Sarney – o primeiro após a abertura democrática – e o segundo governo Fernando Henrique – quando o baixo crescimento aumentou o nível de insatisfação com o governo – o número de ministros se manteve abaixo da marca de 60, apresentando entre 16% e 17% do total de ministros do período analisado, como é possível observar no gráfico abaixo.

¹⁶⁷ Em junho de 2005, o então ministro-chefe da Casa Civil, renunciou ao cargo e, seis meses depois, teve cassado seu mandato de deputado federal. Em março do ano seguinte, Antônio Palocci, deixou o comando do Ministério da Fazenda. Além disso, José Genoíno deixou a presidência do PT, bem como Delúbio Soares e Silvio Pereira foram afastados da Executiva Nacional do Partido. Diante da crise interna no partido, a presidência nacional do PT foi ocupada, em caráter interino, por Tarso Genro, que chegou a defender a saída do partido de José Dirceu. A saída de Dirceu da Casa Civil em junho de 2005 teria sido o pontapé da reforma ministerial.

Gráfico 8 – Evolução do número de ministros por governo (*)



Fonte: Elaboração própria, dados d'Araújo (2009, p. 107), atualizada até 2010.

(*) Percentuais: número de ministros/total de ministros do período

Em entrevista à imprensa a época das denúncias, o cientista político, Jairo Nicolau, explicou que a reforma ministerial de 2005 teria um duplo objetivo: “reforçar a base de apoio do governo no Congresso e afastar ministros desgastados por denúncias de irregularidades” (BBC BRASIL, 2005). Apesar da necessidade e urgência das mudanças nas pastas frente à instável governabilidade, o discurso oficial foi o de que o principal critério para a reforma teria sido a saída de ministros que seriam candidatos em 2006 e, portanto, deixariam o governo em abril para se dedicar à campanha eleitoral¹⁶⁸. Para Nicolau, a distribuição partidária do novo ministério deixaria a impressão de que a reforma representa uma “despetização do governo”, que teria sido realizada de duas formas: com a mudança em pastas ocupadas pelo PT por parlamentares que eram de outro partido e por meio da transformação de pastas ocupadas pelo PT em secretarias, que perderam o *status* de ministério¹⁶⁹ (BBC BRASIL, 2005).

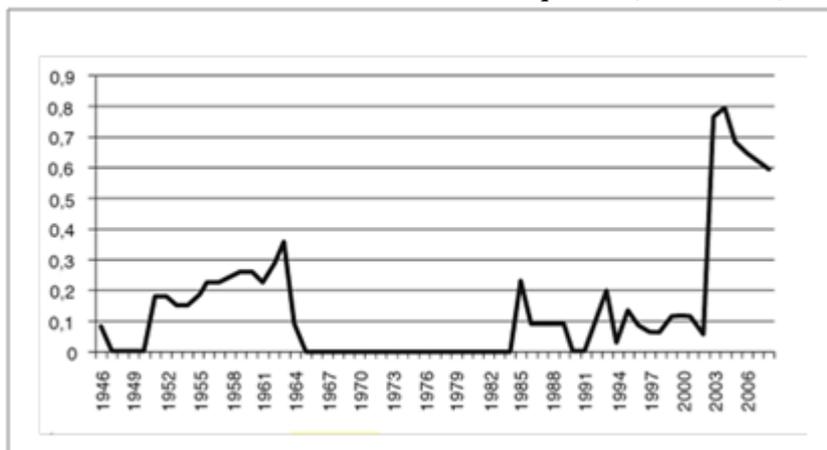
Entretanto, para além na “despetização do governo”, nota-se uma aproximação do centro em detrimento da diminuição da participação da esquerda no comando dos ministérios.

¹⁶⁸ Em discurso na cerimônia de posse dos ministros da Saúde, Comunicações e Minas e Energia, o então presidente falou sobre este critério e explicou a saída de cada um. [...] eu estabeleci um critério para concluir a reforma ministerial [...]: é de que os companheiros e as companheiras que estão no governo, que serão candidatos a alguma coisa nas próximas eleições, eu entendi que seria melhor deixarem o governo agora do que deixar o governo no mês de março ou abril do próximo ano. Eu teria que atravessar 2005 com um governo praticamente provisório, porque, faltando seis meses para terminar o mandato, ou seja, correremos o risco das melhores pessoas do país estarem concorrendo a algum cargo e você ter que montar o governo, eu diria, não na dimensão que o país precisa, para o seu Ministério (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005a).

¹⁶⁹ Órgãos dessa natureza caíram de 15 pra 12 do primeiro para o segundo governo Lula (D'ARAUJO, 2009, p. 108).

De fato, se observarmos a análise de Amorim Neto, notamos que, nos primeiros anos de governo (2003 e 2004), o percentual de ministros à esquerda do espectro político chega a 80%. Nos anos seguintes, há uma queda considerável, ficando abaixo de 70%, tendência que se aprofunda no segundo mandato, quando o percentual de ministros de esquerda fica abaixo de 60% (AMORIM NETO, 2011, p. 146).

Gráfico 9 – Percentual de ministros de esquerda (1946-2008)



Fonte: Amorim Neto, 2011, p. 146.

Em trabalho sobre a *Elite Dirigente do Governo Lula*, d'Araújo (2009) explica que o presidente teria inaugurado uma nova distribuição de ministérios entre as legendas: enquanto que nos governos anteriores as pastas ministeriais eram direcionadas aos partidos de forma proporcional à bancada no Congresso, no governo Lula, teria havido o descolamento nos seguintes termos:

[...] no Brasil, o ministério tem refletido o tamanho das bancadas partidárias no Congresso Nacional. Ou seja, em regra, tem expressado a composição do parlamento, pela correspondência entre o tamanho das bancadas e o número de pastas destinadas a cada partido da coalizão de governo. O ministério tem sido visto ainda como uma área de disputa por representação da Federação, um espaço adicional em que votos se transformam em cargos. Com exceção do período militar, quando os critérios da democracia representativa foram distorcidos pela falta de liberdade partidária e de expressão, na República de 1946 e na Nova República, inaugurada em 1985, o país utilizou esses mecanismos de representação. Contudo, essa regra foi quebrada recentemente, ao se iniciar o primeiro governo Lula, em 2003: é flagrante o desequilíbrio entre o tamanho discreto do Partido dos Trabalhadores no Congresso e seu tamanho superdimensionado no Executivo. Analisando o primeiro governo Lula, Amorim Neto conclui, por sua vez, que esse foi o governo que trouxe, no Brasil, o maior número de partidos para a esfera do ministério, tornando-se assim o mais fragmentado na história do presidencialismo latinoamericano. Do ponto de vista ideológico, foi também o mais heterogêneo e o que menos respeitou a regra do equilíbrio entre base de representação partidária no Congresso e distribuição de pastas ministeriais por partido. A base de dados do autor também confirma que esse foi o governo que mais partidariizou as nomeações de seus ministros, ou seja, 86% delas. A superrepresentação do PT, a fragmentação e a partidarização do ministério, nada disso levou, porém, a efeitos críticos paralisantes. Para o governo Lula, a antiga fórmula para medir a estabilidade dos governos não

valeu – nem no sentido partidário, nem no sentido da estabilidade dos quadros ministeriais. (D'ARAÚJO, 2009, p. 105)

Se a base de apoio durante o governo Lula conformou-se em termos diferentes dos demais governos do período pós-democratização e tal fato não levou a “efeitos críticos paralisantes”, como afirma d'Araújo, a sua construção não foi alheia a crises e, como vimos, o “mensalão” foi a mais grave delas. A acomodação não envolveu somente a flexibilização da política de alianças do PT e a conturbada negociação interna do Partido frente à resistência de grupos internos mais radicais (AMARAL, 2010, p. 128, 129), mas também a reorganização da relação com o setor sindical. Nesse cenário de pressão para acomodação dos interesses e construção de uma nova base aliada, a negociação com os sindicatos e centrais sindicais não foi livre de conflitos. O ex-presidente da CUT, e também ex-conselheiro do CDES, explica bem o momento:

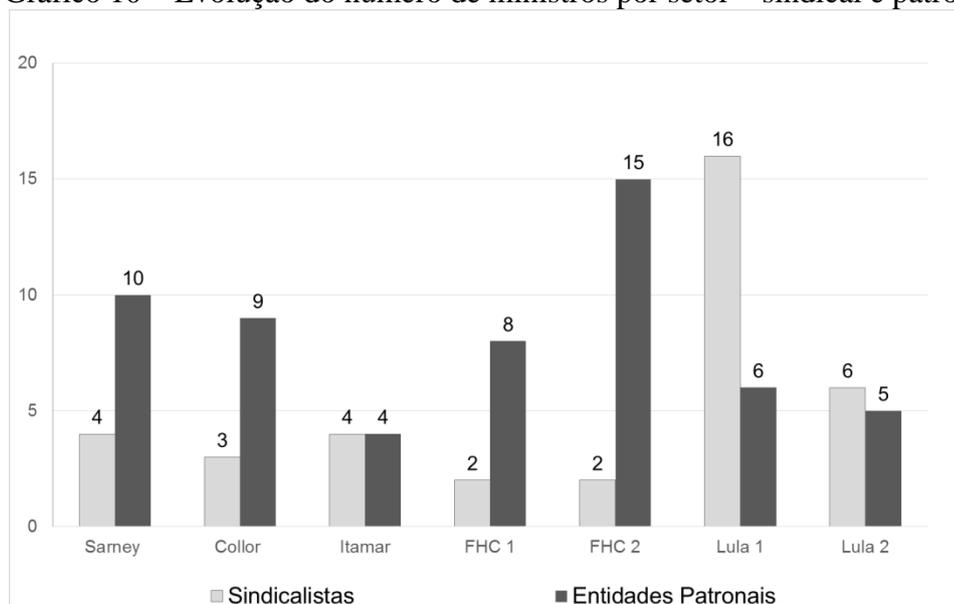
Para os sindicalistas, no início, havia certa confusão sobre qual deveria ser o papel da central, do partido e do governo. Apesar de inúmeras vitórias para governadores e prefeitos em todo o país, era a primeira vez que nosso projeto chegava ao chamado Poder Central. Aqui reside a primeira lição, aprendida a duras penas: ganhamos a eleição e não o poder.

Alguns sindicalistas acreditaram que o governo Lula promoveria mudanças automaticamente, não levando em consideração a correlação de forças, a existência de um Congresso Nacional amplamente conservador, o papel da mídia e do Poder Judiciário, as alianças feitas para chegar à vitória. Essa visão, além de equivocada, poderia levar à acomodação. Afinal de contas, a luta de classes não acabou com a vitória de Lula.

Era preciso, portanto, considerar a diferença de papéis que cada um de nós passava a assumir a partir daquele momento, mesmo sendo parte de um mesmo projeto político. Para quem está no governo, cabe executar o Plano de Governo aprovado nas urnas, olhando para toda a população, não se esquecendo de sua base social. Ao partido, cabe defender as propostas do seu governo, mas sempre tensionando para que as alianças com outros partidos caminhem em direção das transformações da sociedade. E ao movimento sindical cabe defender os interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora, organizando, mobilizando e pressionando pelo aprofundamento das mudanças. (DA SILVA, 2013, p. 305–6)

Devido à origem do PT, com forte ligação com o setor sindical, era esperado que a presença desse setor no governo aumentasse. De fato, ao nos debruçarmos sobre dados da pesquisa de Maria Célia d'Araújo, observamos que a presença dos ministros pertencentes ao setor foi a maior entre os governos do período analisado (1985-2008). Foram 16 ministros do setor sindical no primeiro governo Lula, o que representou 26% do total de dirigentes que passaram pelos ministérios entre 2003 e 2006, e seis no segundo mandato de Lula (16% do total). Nos governos anteriores, a participação de ministros oriundos do mundo do trabalho no gabinete ministerial não havia ultrapassado 10%.

Gráfico 10 – Evolução do número de ministros por setor – sindical e patronal

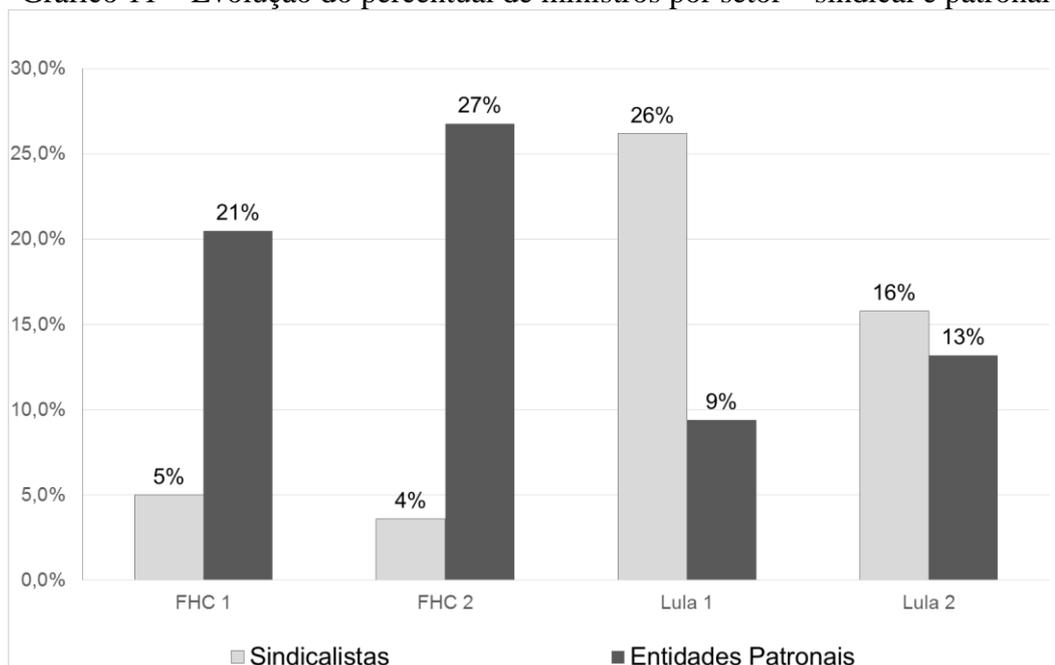


Fonte: Elaboração própria, dados d'Araújo (2009, p. 118-119)

A participação do empresariado – d'Araújo fala em setor patronal – esteve entre as mais baixas do período analisado: seis ministros no primeiro governo Lula e cinco, no segundo. Somente o governo Itamar havia apresentado uma marca tão baixa, com quatro empresários entre os ministros, o que corresponde a menos de 10% do total de ministros do período¹⁷⁰. O significado do aumento do setor sindical, frente à histórica de inflexibilidade brasileira diante da pauta dos trabalhadores, não pode ser menosprezado. Afinal, “a falta de tradição de pactos e negociações, envolvendo a disposição para transgredir e ceder, em benefício de uma agenda comum foi traço marcante do desenvolvimento histórico da classe empresarial” (DINIZ, 2004).

¹⁷⁰ É interessante comparar a participação dos setores sindical e patronal nos governos FHC e Lula. Nos gabinetes ministeriais dos dois governos FHC e os dos dois governos Lula, nota-se uma manutenção do padrão de participação nos governos de um mesmo governante e uma inversão de participação entre os setores quando contrapostos os períodos FHC e Lula. Ou seja: nos dois governos FHC, a participação empresarial nos ministérios foi acima de 20%, enquanto nos governos Lula foi de 9% e 13%, respectivamente. A mesma inversão ocorre no percentual de sindicalistas nos gabinetes: nos governos FHC não ultrapassou 5%, enquanto nos governos Lula ficou em 26% e 16%.

Gráfico 11 – Evolução do percentual de ministros por setor – sindical e patronal (*)



Fonte: Elaboração própria, dados d'Araújo (2009, p. 118-119)

(*) Ministros do setor/total de ministros do governo

Pode-se dizer que a alta participação de representantes do mundo do trabalho no governo foi fortalecida pela crise política. Na reforma ministerial, o Ministério do Trabalho foi ocupado por Luiz Marinho, companheiro de Lula do movimento sindical. A presença de Marinho marcou o início do processo de recuperação do salário mínimo – explorado no próximo capítulo –, e indicou um movimento de reaproximação do presidente Lula e do PT de sua base social¹⁷¹. Para além da indicação de Marinho para a pasta do trabalho, destacamos ainda duas ações coordenadas como parte da reaproximação com o setor sindical: o discurso de Lula no auge da crise para sindicalistas que teriam ido prestar solidariedade ao presidente¹⁷² e as manifestações orquestradas junto com José Lopes Feijó, a época dirigente

¹⁷¹ “A inflexão de Lula foi calculada. Como achou que tinha perdido apoio das elites, que na sua visão estavam interessadas em apeá-lo do poder, o presidente concluiu que chegara a hora de fazer acenos em direção a antigos apoiadores.” (VALOR ECONÔMICO, 2010)

¹⁷² No discurso proferido em 11 de julho de 2005, Palácio do Planalto, Lula recebeu sindicalistas que foram à Brasília em ato de apoio, e marcou sua posição oficial em relação às denúncias de defesa do não julgamento prévio dos acusados: “E eu não poderia deixar de agradecer esse gesto de solidariedade. Aliás, solidariedade é sempre muito bom. Todos nós deveríamos aprender a fazer mais gestos de solidariedade a favor de muita gente que todo santo dia está precisando que façamos gestos de solidariedade. E eu agradeço, porque o momento que estamos vivendo no Brasil é um momento, eu diria ruim, do ponto de vista político, mas um momento importante para que a gente possa consolidar definitivamente, não apenas a democracia no Brasil, mas para que a gente possa provar que é possível a gente extirpar a corrupção da vida nacional. [...] todo mundo aqui tem acompanhado denúncias contra o PT, denúncias contra outras pessoas deste país, e eu tenho dito o seguinte: cabe ao PT, agora, dar o exemplo de que o bom exemplo vem de dentro de casa. Se alguém cometeu um erro dentro do Partido, tem que pagar, e o Partido, no tempo em que entender que deva fazer, começar a fazer. Da mesma forma que se alguém cometer na CUT, da mesma forma que se alguém cometer na Força Sindical, na CGTB, ou seja, em qualquer Central... Se cometer dentro do governo, todos aqueles que cometerem erros serão investigados, serão apurados, se estiverem errados pagarão, se estiverem certos, nós teremos que dar atestado de idoneidade para as pessoas, porque no Brasil as pessoas sabem colocar na cruz, mas tirar da cruz não tiram, mesmo que a pessoa seja inocente.[...] ao PT, que nasceu em um momento histórico neste

do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e da CUT. Artur Henrique, então presidente da CUT, ressalta o episódio:

[...] alguns companheiros da CUT, a partir de uma ideia lançada pelo vice-presidente, Jose Lopez Feijó, resolveram promover um grande ato em defesa do PT, do Lula, do governo, marcando para a quadra do Sindicato dos Bancários de São Paulo a filiação de mais de quinhentos simpatizantes petistas que ainda não eram filiados ao partido. A partir daquele ato simbólico, a campanha “Lula é meu amigo, mexeu com ele mexeu comigo” ganhou a adesão de outras centrais sindicais e movimentos sociais, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Central de Movimentos Populares (CMP), e se alastrou por todo o Brasil ganhando as ruas em varias manifestações. O risco de não saber o que poderia acontecer na sociedade brasileira, caso eles continuassem a levar o projeto de derrubar o governo, através de um golpe, fez com que a direita jogasse suas fichas no processo eleitoral de 2006. (DA SILVA, 2013, p. 310)

Desse modo, a despeito dos embates e das disputas no contexto da crise política mencionada, o setor sindical marcou presença na defesa do governo e do PT, conferindo apoio popular para a chegada de Lula às eleições de 2006. Nas negociações para as eleições daquele ano e na campanha eleitoral propriamente dita, as CPIs haviam finalizado os trabalhos e a crise diminuído. Nesse contexto, as reformas constitucionais saíram da agenda mesmo após a ampliação da base aliada:

No pós-mensalão, o presidente manteve o tripé da política econômica herdado de FHC - superávit primário, metas para inflação e câmbio flutuante -, mas desistiu de regulamentar aquela reforma [previdenciária] e também de propor novas mudanças constitucionais. Trouxe, finalmente, o PMDB para o governo e montou no Congresso uma espécie de frente anti-impeachment, composta de 14 partidos, da esquerda à direita. (D'ARAÚJO, 2009)

Diante da rota de recuperação na economia, o presidente Lula adotou a estratégia de falar sobre agenda positiva: a melhoria na economia e as negociações internacionais. Em entrevistas concedidas em fevereiro de 2006 e maio de 2006 à *The Economist* e ao *Financial Times*, respectivamente, marca-se o otimismo em relação à economia e o tratamento positivo dado à crise, encarada como aprendizado democrático:

[...] o episódio das CPIs no Congresso Nacional demonstraram o quê? Que o Brasil sobrevive a CPI. Eu não sei quantos países do mundo, e não sei quantos presidentes no mundo sobreviveriam a três CPIs funcionando concomitantemente. E, no Brasil, o governo sobreviveu e saiu fortalecido. Agora, nós estamos com um processo no Poder Judiciário, que vamos ver se as denúncias são verdadeiras ou não, se têm procedência ou não porque, por enquanto, você tem o relatório da Câmara dos Deputados que vai para o Poder Judiciário. E nós vamos ver se a investigação do Poder Judiciário, o julgamento vai... E o Brasil sobreviveu a isso tranquilamente, sem que o presidente da República tivesse uma vírgula de interferência, em qualquer momento, no funcionamento das CPIs, e muito menos na imprensa brasileira. Nada

país, muito importante, cabe a ele ter um gesto exemplar de não ter medo de investigar a sua própria casa para dizer à sociedade brasileira o que está acontecendo. E cabe ao nosso governo não ter medo de investigar, não ter medo de permitir que haja todo e qualquer tipo de investigação porque, se alguém cometeu um erro, um delito, tem que ser punido.” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005b).

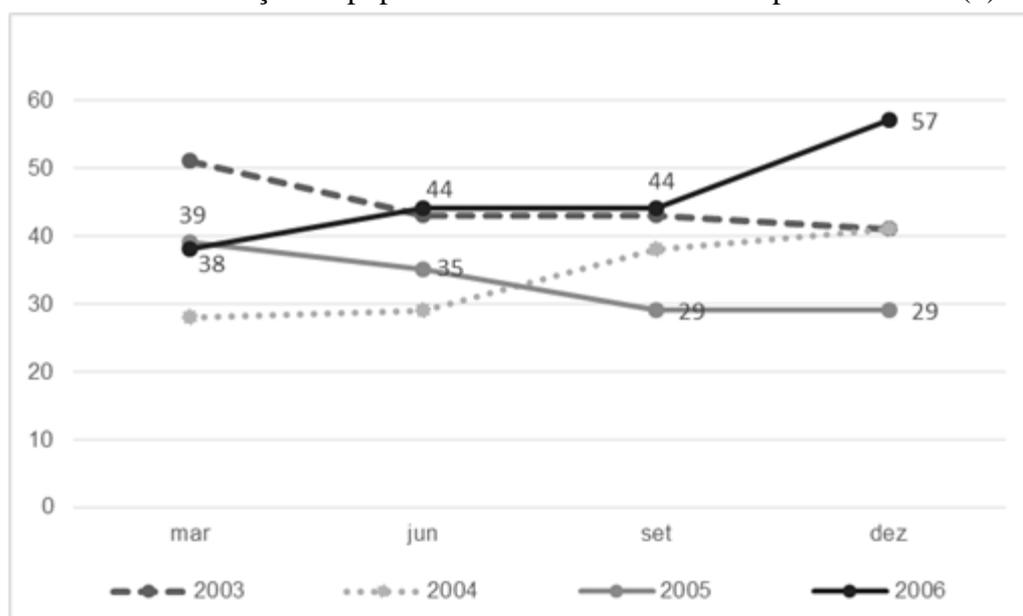
funcionou com tanta liberdade neste país, como a imprensa brasileira, como as CPIs, porque eu acho que é isso que vai consolidar a democracia (LULA DA SILVA, 2006b).

O que as pessoas não percebem com muita clareza é o seguinte: quando as pessoas falam em novo padrão de desenvolvimento, na verdade, eu acabei de dizer para você, ele já está acontecendo. O que as pessoas querem, na verdade? Querem juros mais baixos, as pessoas querem mais investimentos. Isso já está acontecendo, isso já está acontecendo neste momento e só está acontecendo agora porque nós estamos plantando isso desde 2003. Se tivéssemos feito loucura em 2003, não sei se nós estaríamos aqui agora (LULA DA SILVA, 2006a).

Veja, o Brasil viveu, durante muitos anos, um eterno dilema. Primeiro o Brasil tem que crescer para depois distribuir. E nós entendemos que é preciso distribuir, junto com o crescimento, para que as coisas se dêem sem aumentar o distanciamento entre as pessoas. Aumentar o salário mínimo é uma necessidade de garantir que a parte mais pobre da população tenha o direito de comer. Nós saímos de 7 bilhões de reais para programas sociais para 22 bilhões de reais. Nós saímos de 2 bilhões e 400 milhões para a agricultura familiar para 9 bilhões. E nós estamos colhendo resultado disso (LULA DA SILVA, 2006b).

Nesse contexto, o governo Lula, que havia chegado a patamares muito baixos de popularidade (29%) no segundo semestre de 2005 – auge da crise política –, recupera sua imagem junto à população ao longo de 2006. No final do ano, véspera das eleições, a avaliação do governo atinge quase 60% de aprovação em pesquisa IBOPE, conforme informações dispostas no gráfico abaixo.

Gráfico 12 – Evolução da popularidade do Presidente Lula por ano em % (*)



Fonte: IBOPE, elaboração própria.

(*) Na sua opinião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo? (soma percentuais ótimo e bom)

A recuperação da economia e o otimismo do final do primeiro mandato de Lula não se traduziram em mudanças profundas com relação à política macroeconômica anterior e nem na consolidação de políticas de desenvolvimento. É possível inferir que a conjuntura econômica desfavorável em um primeiro momento e, posteriormente, a crise política, tenham sido fatores determinantes para o não aprofundamento das políticas de desenvolvimento, o que levou a uma pressão por parte de atores da nova coalizão em torno da mudança para a adoção de medidas que indicassem a arquitetura de uma nova estratégia de desenvolvimento.

A uma política industrial tímida frente às expectativas por mudanças, somaram-se políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais, com constantes aumentos da taxa básica de juro (Selic). Nesse sentido, apesar de o primeiro mandato ter sido marcado pelo início do resgate do papel do BNDES enquanto financiador de atividades produtivas nacionais, pela própria criação do CDES, em 2003, e pelo estabelecimento das bases para uma política externa de priorização de países da periferia, as dificuldades em corresponder às expectativas por mudança na estratégia de desenvolvimento foram evidentes durante esse período.

Não por acaso, a campanha de 2006 tem como cerne o resgate do desenvolvimento, como é possível observar na abertura do programa de governo, “Lula de novo com a força do Povo”: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade.” No mesmo documento, promete: “consolidar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como canal de diálogo permanente entre o governo e a sociedade brasileira, aprofundando o debate sobre a agenda de desenvolvimento nacional.” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006, p. 24).

Entretanto, a despeito das críticas e pressões por mudanças nas políticas de desenvolvimento, cabe ressaltar que as bases para a retomada do crescimento, para o combate a crise e, até mesmo, para a conformação de novas estratégias de desenvolvimento, começaram a ser construídas neste período. Na análise sobre o *modus operandi* do CDES e sobre os temas que perpassaram a arena, é possível notar como esta base se arregimentou.

3.2.2 Interações profícuas e o pacto não pactuado

As pessoas precisam entender que as coisas não se misturam. O parlamento está lá e tem a sua legitimidade na delegação pelo voto. Mas as pessoas querem participar de grandes decisões. E eu acho que aquele fórum [CDES] é um fórum que enriquece todo mundo que participa. Enriquece a tomada de decisão de quem está sentado na cadeira de presidente. Enriquece [...] para mim que coordenei. (JAQUES WAGNER, 2013)

A apresentação do cenário de recuperação econômica e de dificuldades frente à crise política é importante para o entendimento de transformações no âmbito do funcionamento do CDES. As mudanças ministeriais, o reposicionamento do governo em relação à formação de coalizões e a composição da agenda governamental com opções estratégicas para o desenvolvimento estiveram imbricadas com o *modus operandis* do CDES. De forma mais direta, por duas vezes, em 2005 e em 2006, o contexto incidiu no comando do Conselho: em 2005, diante do cenário de reorganização do governo perante a crise política, o então secretário executivo, Jaques Wagner, assumiu também outras funções, e, em março de 2006, quando Wagner sai do governo para concorrer às eleições estaduais da Bahia, seu antecessor, Tarso Genro, deixa o Ministério da Educação para reassumir o comando do CDES.

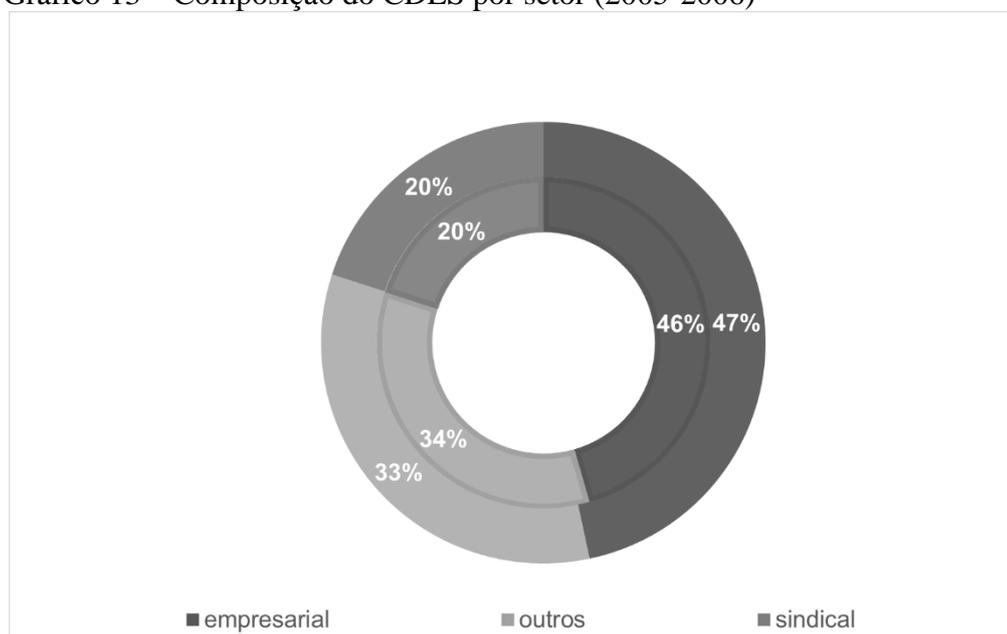
Na reforma ministerial de 2005 disparada pelas denúncias do “mensalão”, Jaques Wagner passou a acumular a função de secretário executivo do CDES com o comando do recém-criado órgão da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais (SRI)¹⁷³. Além de coordenar e secretariar o funcionamento do CDES, a SRI foi instituída com o objetivo de conduzir a coordenação política do governo, o relacionamento com o Congresso e os Partidos Políticos e, ainda, a interlocução com as unidades federativas e municípios. Integrando a SRI, a SEDES deixou de ser uma estrutura com *status* de ministério. De acordo com todos os gestores da SEDES entrevistados, tratou-se de uma mudança marcante para o Conselho: o CDES teria passado a integrar o “coração do governo” (GESTOR SEDES 2, 2009) e deixado de ser uma “estrutura solta, com o ministro só por conta do Conselho”, adquirindo, portanto, maior estabilidade institucional ao se “diluir na agenda de governo” (GESTOR SEDES 1, 2009). Entretanto, esse processo de mudança foi rodeado de incertezas, chegando a gerar desconfiança entre os conselheiros, uma vez que “as atribuições do ministro-chefe da SRI, principalmente em uma época na qual ocorria a mais grave crise

¹⁷³ O órgão da Presidência da República foi criado pela Medida Provisória n. 259, de 21 de julho de 2005, convertida em lei (n. 11.204) em 05 de dezembro de 2005. Em abril de 2015, a SRI foi extinta e suas atribuições transferidas para a Vice-Presidência da República.

política até então enfrentada pelo governo, iriam necessariamente concorrer com a atenção que o CDES mereceria, em particular no momento em que se completava a Agenda [AND]” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010)

De modo geral, pode-se dizer que a mudança propiciou maior estabilidade institucional, a qual se somaram mudanças em relação ao caráter da instância, que se torna mais programático com ênfase na negociação e aos mecanismos de funcionamento que conferiram mais voz aos conselheiros. Ou seja, da temática das grandes reformas e da ênfase na concertação e no consenso, com as pautas estipuladas primordialmente pelo Executivo, passa-se a uma maior incidência dos conselheiros sobre os temas tratados, despertada a partir da experiência de diálogo e interação da elaboração da AND e da formação de uma diversidade de grupos temáticos. Entretanto, se foram muitas as mudanças em relação à dinamicidade do funcionamento e à definição de pautas, a composição do Conselho permaneceu praticamente a mesma tanto em relação à distribuição inicial nos anos de criação do CDES (2003-2004), como nos anos seguintes de 2005 e 2006.

Gráfico 13 – Composição do CDES por setor (2005-2006)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Circunferência interna: 2005

Circunferência externa: 2006

O caráter programático e a diversificação da pauta podem ser percebidos na análise dos temas tratados nas dez reuniões plenárias realizadas entre 2005 e 2006. Em 2005, todas as

reuniões plenárias trataram, direta ou indiretamente, da AND¹⁷⁴, e, além disso, foram perpassadas por temas como a necessidade de se criar um observatório de metas sociais (foco na desigualdade); de ampliar as políticas para micro e pequenas empresas; de erradicar o trabalho escravo; de ampliar o CMN¹⁷⁵; de debater a segurança pública e de desindexar a economia. Em 2006, as discussões já estiveram mais voltadas para os EED, mas chegaram a incluir temas como educação e políticas indutoras para o desenvolvimento.

Quadro 13 – Reuniões Plenárias do CDES – 2005 e 2006

	Pauta	mês/ano
11	Perspectiva 2005 - Oportunidades de Desenvolvimento	mar/05
12	Micro e Pequena Empresa, Autogestão e Informalidade	mai/05
13	Agenda Nacional de Desenvolvimento	ago/05
14	Desindexação da Economia-Segurança Pública e Cidadã	out/05
15	Política Externa	dez/05
16	A Educação como prioridade nacional para o Desenvolvimento	mar/06
17	Princípios Econômicos e Políticas Indutoras para o Desenvolvimento	mai/06
18	Sobre Enunciados Estratégicos	jun/06
19	Enunciados para Diretrizes de Planejamento	ago/06
20	Aprofundamento dos Enunciados	dez/06

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

A produção do CDES também indica dinamicidade do período, com a diversificação dos temas tratados marcada por uma perspectiva programática. A média anual de matérias aprovadas no período foi de quatro documentos. Ou seja, em dois anos foram, ao todo, oito matérias aprovadas: dois documentos estratégicos, três moções, um parecer e dois relatórios.

¹⁷⁴ Na décima primeira reunião plenária ordinária e a primeira de 2005, apresentou o andamento das atividades do GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento, que teve como tarefa principal coordenar o processo de elaboração da AND. Na reunião seguinte, Jaques Wagner entregou o texto da AND para a apreciação de todos os conselheiros. A terceira reunião do ano tratou especialmente da AND e as duas seguintes trataram de temas afins – segurança pública e política externa – a partir da perspectiva da AND (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005b).

¹⁷⁵ O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão deliberativo que rege o sistema financeiro nacional e, portanto, a economia do país e que define as metas de inflação, juros etc. É composto pelo ministro da Fazenda, presidente do Banco Central do Brasil (BCB), pelo ministro do Planejamento. O Banco Central é responsável por fiscalizar o que o CMN delibera: “A meta de inflação de cada ano, por sua vez, é estabelecida pelo CMN com dois anos de antecedência, sempre no mês de junho. Se, em determinado ano, a inflação ultrapassar a meta estabelecida pelo CMN, o Presidente do BCB deve encaminhar carta aberta ao Ministro da Fazenda explicando as razões do não cumprimento da meta, bem como as medidas necessárias para trazer a inflação de volta à trajetória predefinida e o tempo esperado para que essas medidas surtam efeito.” (BRASIL, BANCO CENTRAL, 2014).

Quadro 14 – Matérias aprovadas do CDES – 2005 e 2006

Tipo	Título	mês/ano
Documento estratégico	Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)	ago/05
Documento estratégico	Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED)	ago/06
Moção	sobre a composição do Conselho Monetário Nacional	mai/05
Moção	Manifesto a Nação	set/05
Moção	sobre o Fundo de Desenvolvimento da Educação (Fundeb)	mar/06
Parecer	de Observação n.º 1 - As Desigualdades na Educação no Brasil	dez/06
Relatório	sobre Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade	mai/05
Relatório	sobre Desindexação da Economia (GACE)	set/05

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Os dois documentos estratégicos aprovados no período vão ao encontro do viés programático do período. A AND e os EED foram elaborados com o objetivo similar de fornecer subsídios para um plano de desenvolvimento para o país. No prefácio da Agenda, o então ministro chefe da SRI, Jaques Wagner, explicita os objetivos, deixando claro importantes marcos de sua gestão frente ao CDES – a ênfase na negociação e a característica programática:

O conteúdo dessa Agenda foi objeto de **intensa, sincera e respeitosa discussão**, de negociações inteligentes e altivas e, principalmente, de uma enorme vontade de cooperar para contribuir com a construção de um país melhor. Sem dúvida, ela é fruto de um processo de **diálogo social, da colaboração dos mais diversos atores de nossa sociedade, representativos**, senão de toda a nossa diversidade socioeconômica, pelo menos de parte muito significativa dela.

[...] a Agenda Nacional de Desenvolvimento **não é um produto fim**, mas um **marco balizador** de uma delicada operação de construção de viabilidades, a ser compartilhada e empreendida pelo governo e a sociedade, em particular pelos segmentos representados no CDES. O próximo passo será envolver o restante da sociedade para o grande desafio de modelarmos, juntos, um Brasil mais equitativo, mais dinâmico, mais integrado e mais respeitado.

[...] a Agenda Nacional de Desenvolvimento pode cumprir outra **tarefa conjuntural** de grande importância. É do conhecimento de todos que o **País passa por uma grave crise, e, sem um projeto de futuro**, corremos o risco de sucumbirmos a propostas oportunistas. Ao trazer uma visão de futuro, traçar objetivos e propor diretrizes de ação, a AND contribuía para distinguir caminhos de superação desse momento, sem que se pense apenas nas soluções de curto prazo.

Por tudo isso, reafirmo minha convicção de que a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi mais uma decisão inovadora e acertada do Presidente da República. A Agenda Nacional de Desenvolvimento é um **produto concreto**, entre tantas outras realizações do CDES, que comprova que estamos no rumo certo. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a)

Assim como a AND, os EED também apresentam um caráter mais programático em relação às cartas de concertação. Entretanto, é possível notar a retomada da ênfase na concertação e nos pontos comuns debatidos.

Esta metodologia é a chave de um processo político mais amplo, de um processo político que visualiza o próximo período de quatro, oito, 12 anos como o período chave para o desenvolvimento do processo político brasileiro, para o seu

desenvolvimento econômico e social sustentado e algumas **políticas concertadas** que, inclusive, possam alargar a base política de sustentação do próximo governo e pode dar sustentabilidade para um conjunto de reformas tão necessárias ao Brasil.

A avaliação que colhemos ao longo desta experiência no Conselho, pelos documentos que foram publicados, pelas análises que foram feitas, pelos debates que foram travados, pelas crises que o próprio Conselho enfrentou nos faz crer que é possível concertar um **conjunto de diretrizes** a serem apreciadas pelo Estado. Nesse Conselho nós temos uma enorme pluralidade de classes sociais, de orientações políticas, de **visões programáticas** e de opções de natureza partidária.

Mas, não há dúvida de que neste Conselho está a **elite sócio-política do País**. Aqui está representada grande parte das pessoas com capacidade de elaboração, de gestão, de representação, de gerenciamento público e privado, que, em última análise, constitui uma gama enorme de cidadãos e cidadãs da sociedade brasileira de todos os grupos e classes sociais.

Hoje, não há nenhuma dúvida mais que a sociedade brasileira quer dialogar. A experiência do CDES nesse período demonstra que há uma **grande capacidade de diálogo** em toda a **sociedade brasileira que, sim, tem convicções que podem ser antagônicas, mas é possível elaborar um projeto de concertação estratégica para o nosso desenvolvimento**. E aqui uma particularidade que deve ser ressaltada: **concertação estratégica requer partidos políticos fortes, com identidade**.

Portanto, concertação estratégica requer, sim, uma reforma política. E é por este motivo que na abertura dos enunciados está indicado que esta deve ser a reforma preliminar.

É preciso que neste período que se inicia com um novo governo nós tenhamos a possibilidade de uma concertação no âmbito das relações políticas, formando um **bloco político social majoritário para dar sustentação a um conjunto de reformas necessárias** para o País para que ele siga em direção ao desenvolvimento com distribuição de renda. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2006a)

Os documentos apresentaram pontos comuns em relação à inclusão da visão programática nos documentos estratégicos aprovados pelo Conselho. Entretanto, a apresentação de cada documento explicita as divergências de visões dos secretários executivos do CDES. De um lado, a AND reflete, de certo modo, a preocupação de Wagner com a negociação e a construção de um projeto de longo prazo. De outro lado, o enfoque dado aos EED é fruto da visão do idealizador do CDES, Tarso Genro, sobre a necessidade de estruturação de um bloco de apoio para consolidação das reformas e fortalecimento dos partidos políticos¹⁷⁶.

Para além da interpretação de seus dirigentes sobre os objetivos do CDES, cabe enfatizar que os documentos estratégicos aprovados no período (AND e EED) apresentaram

¹⁷⁶É possível observar esta diferença de percepção quanto aos objetivos do CDES ao observar as matérias aprovadas nos anos em que cada secretário executivo esteve à frente do CDES. Em 2005, foram aprovados dois relatórios resultados das discussões dos grupos temáticos sobre temas polêmicos da economia, considerados gargalos para o desenvolvimento. Segundo a linha do tempo apresentada no sítio eletrônico do CDES, as sugestões do Relatório do GT Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade foram “incorporadas, gradativamente, com sanção de lei, que amplia Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado”, já a Moção em Defesa à Ampliação do Conselho Monetário Nacional para assegurar maior governança a decisões de política econômica, e relatório sobre Desindexação da Economia teriam tido suas sugestões “absorvidas, em parte, pela Anatel, ANTT e SEAP.” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a). Em 2006, além dos EED, foram aprovados dois documentos sobre educação, tema consensualmente prioritário entre os conselheiros: um documento técnico do OE – o primeiro parecer de observação sobre as desigualdades na escolarização no Brasil – e uma moção pela imediata aceitação e aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

uma diferença marcante: o processo de elaboração. A AND foi fruto de um amplo processo de negociação entre os conselheiros. O principal insumo para a agenda foi uma pesquisa, realizada em 2004, sobre as percepções dos conselheiros em relação às ações prioritárias para desenvolvimento do país¹⁷⁷. A elaboração dos EED, por sua vez, – um desdobramento pragmático da AND com diretrizes e metas específicas – não envolveu a totalidade dos conselheiros e se deu a partir de uma consultoria externa da FGV. Essa dinâmica teria gerado, como afirmam os próprios conselheiros do CDES à época, frustração entre os integrantes (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010; FLEURY, 2011; TAPIA, J., 2007).

A AND foi discutida no âmbito do projeto “Brasil em Três Tempos”¹⁷⁸, conduzido pelo extinto Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE)¹⁷⁹, em conjunto com o Ipea, a Casa Civil e o próprio CDES. A incorporação do CDES e do debate da agenda nesse projeto demonstra a disposição do governo em trazer o CDES para o centro do planejamento do governo, bem como indica a forma de trabalho de articulação que Jaques Wagner imprimiu ao Conselho. A organização do debate da AND se deu nesse tom de articulação com o critério de “bancadas” sendo adotado para a negociação: foram formados oito grupos, com o número médio de 11 participantes, com lideranças de setores diferentes (um de trabalhadores, quatro de empresários e três do grupo outros) e a composição de cada um deles tinha uma representação setorial aproximada à da composição do CDES. Como explicitado pelo próprio Wagner na apresentação da AND, o processo de construção da agenda teve o envolvimento de todos os conselheiros em torno de uma metodologia dinâmica de elaboração do texto:

¹⁷⁷ Como explicado na apresentação da AND: “O CDES instituiu, em julho de 2003, o grupo temático ‘Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento’, integrado por quase 50 membros. Em maio de 2004, a SEDES e o Núcleo de Assuntos Estratégicos da SECOM/PR2 realizaram uma pesquisa com todos os Conselheiros e Conselheiras, objetivando identificar os principais problemas nacionais, as nossas potencialidades e uma visão de futuro do País. Posteriormente, o grupo temático realizou um debate com o intuito de definir os valores que deveriam orientar a ação de todos, governo e sociedade, na construção do Brasil que queremos. O passo seguinte consistiu em agrupar os problemas indicados em seis grandes ‘âmbitos problemáticos’, para os quais seriam concebidas ‘diretrizes estratégicas’, mediante a constituição de grupos de trabalho para cada um deles. Estudos, debates, seminários, consultas a especialistas foram realizados e de tudo resultou em uma versão bastante pormenorizada. Os integrantes do referido GT acharam por bem proceder a uma síntese, facilitadora da discussão. Esta foi apresentada ao pleno do CDES na reunião de maio de 2005.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a).

¹⁷⁸ O Projeto Brasil Três Tempos: 2007, 2015 e 2022 tinha por finalidade “definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo. Por meio deste projeto, busca-se propor, no médio prazo, um cenário positivo para o Brasil, como sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios internacionais.” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b).

¹⁷⁹ “O NAE tem, entre suas atribuições, articular a inteligência nacional para o tratamento de temas estratégicos desenvolvendo atividades de informação, prospecção, análise e simulação. O universo temático sobre o qual podem incidir estas atividades abrange desde temas específicos de políticas públicas até objetos mais amplos, como projetos de desenvolvimento em âmbito nacional.” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004b)

Durante o mês de junho de 2005 aconteceu o processo de discussão da proposta de Agenda. Foram organizados oito grupos, segundo o grau de afinidade e a convergência de interesses, envolvendo a totalidade dos Conselheiros(as). Cada grupo de discussão contou com um relator/sistematizador. Ao término das discussões em grupo, os oito relatores/sistematizadores, durante o mês de julho, negociaram a versão aqui apresentada.[...]

De um ponto de vista pedagógico e comunicacional, o mais interessante foi transformar os âmbitos problemáticos em objetivos a alcançar. Isto foi feito mediante um outro recurso metodológico, que consiste em retirar a negatividade ou a carga negativa dos âmbitos problemáticos, revelando uma situação caso não existissem. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a)

Como explica o ex-secretário adjunto da SEDES, em trabalho que narra o processo de construção da Agenda, o fato de as razões que mobilizavam cada conselheiro serem diferentes não significava que o resultado seria necessariamente de antagonismo. O exercício prévio de um tipo inédito de convivência teria tido consequências positivas de modo que, quando da negociação da agenda, “os conselheiros trabalhavam com uma carga de preconceitos bastante reduzida se comparada com a inicial”(CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Entretanto, o exercício de interação, bem como a metodologia, que incluía possibilidade de trocas permanentes via sítio eletrônico do CDES, teria sido importante para o resultado final da agenda. Garcia lembra que o resultado final da pesquisa sobre os principais problemas e maiores potencialidades do País – pontapé inicial da agenda – foram agregados mais de 70 problemas, o que inviabilizaria o tratamento em um grupo de trabalho. Para sanar esta questão e evitar “formulações muito segmentadas”, foi construída a categoria âmbitos problemáticos para articular as “formulações complexas” em perspectiva não setorial, evitando que a reflexão ou fosse superficial ou se perdesse nas “preocupações dos conselheiros” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Desse modo, os principais problemas do país foram identificados e transformados em objetivos, em visões de futuro, como demonstra a figura abaixo:

Figura 4 – Agenda Nacional para o Desenvolvimento do CDES - 2005

Âmbitos problemáticos	Objetivos a alcançar
I. Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;	I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente;
II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;	II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolvendo novos produtos e mercados e com participação relevante na economia internacional;
III. Infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais;	III. Ter uma infra-estrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacional;
IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;	IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;
V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; e	V. Instaurar a segurança pública e a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento; e
VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais, profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.	VI. Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável.

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

O diagnóstico e os objetivos explicitados pela AND foram elaborados tendo como ponto de partida os seguintes valores: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade, respeito à diversidade sociocultural e soberania. A visão de futuro ou, nas palavras do documento, “o Brasil que queremos”, engloba esses princípios¹⁸⁰. O princípio da equidade é destacado como critério para (i) presidir toda e qualquer decisão dos poderes públicos; (ii) ser adotado pela iniciativa privada por meio do incentivo do governo; (iii) avaliar previamente toda e qualquer ação governamental (envolvendo ou não recursos orçamentário-financeiros) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a).

Como forma de viabilizar diagnósticos que tivessem como premissa central este princípio, a Agenda previu a criação de uma instância que se materializou no Observatório da Equidade no ano seguinte, ainda em janeiro¹⁸¹. Como vimos, o OE representou um avanço de governança interna do Conselho. Definido no sítio eletrônico do Conselho como uma

¹⁸⁰ “Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a)

¹⁸¹ A avaliação das ações governamentais por meio do princípio da equidade se daria por meio de uma metodologia própria desenvolvida por esta instância: Nas palavras do documento: “para realizar tal avaliação será definida conjuntamente pelo Ipea, IBGE e Dieese, e aprovada pelo CDES. Ademais, esses órgãos comporão um Observatório Social da Equidade, responsável por um boletim trimestral e um relatório anual sobre a evolução da equidade no país.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a).

“ferramenta de pedagogia política para fundamentar proposições do Conselho e disponibilizar conhecimento” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a), o Observatório buscava unir o técnico ao político. No primeiro ano de existência, foram nove reuniões de trabalho, que envolveram apresentação da estrutura de funcionamento e metodologia, e dois seminários sobre indicadores de riqueza, com a priorização da temática da educação¹⁸².

Além de explicitar o princípio de equidade como central para o CDES e instrumentalizá-lo tecnicamente a partir da criação do OE, a Agenda explicita a preocupação com o fortalecimento da produtividade brasileira e do empresariado nacional em parceria com o CNDI¹⁸³:

O governo e representantes de todos os setores empresariais elaborarão proposta de acordo para o investimento e inovação sistêmicos, base para o aumento global da produção, do emprego, da produtividade, da qualidade e da competitividade do conjunto da economia brasileira. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) apresentará proposta de política integrada para a expansão acelerada dos setores de bens de consumo semiduráveis e não duráveis, como parte da estratégia de sustentação das diretrizes para [...] a integração e fortalecimento das cadeias produtivas do país. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a)

A AND foi aprovada na 13ª reunião ordinária do pleno em 25 de agosto de 2005. Entretanto, apesar da aprovação unânime, havia um clima de frustração no ar. Isso porque, após o rico e dinâmico processo descrito acima de construção da Agenda, com interações profícuas entre conselheiros e com a SEDES, bem como com o início da aproximação com outros órgãos, no âmbito do Projeto Brasil Três Tempos, a entrega formal da AND à presidência foi adiada duas vezes diante da crise política. A 13ª reunião do pleno do CDES, que deveria ter acontecido no início de julho, foi adiada para o começo de agosto e, novamente, para o dia 25, sendo que a última reunião do pleno havia ocorrido em 11 de maio (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Ou seja, o fato de o processo da AND ter sido atravessado pela crise política deixou os conselheiros apreensivos não somente quanto à absorção da agenda pelo governo, como quanto à estratégia do governo diante das dificuldades enfrentadas. Garcia narra o posicionamento de conselheiros em reunião com a alta direção do governo à época:

¹⁸² A operação do OE estava vinculada na SEDES à Diretoria de Tecnologia e Diálogo, responsável por sugerir metodologias de diálogo e interação entre os Conselheiros.

¹⁸³ Em trabalho sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) DeToni explica que, em seu início, ele seria um “conselhão para a indústria”. De modo que o CDES teria um papel de “efeito demonstração” e o seu sucesso “como organizador dos ‘repertórios interativos’ entre o governo e um conjunto de ‘representantes’ da sociedade, foi o evento mais significativo da política participativa lulista a influenciar a criação do CNDI, quase por um processo de mímica institucional.” O autor destaca o papel que o CNDI teria adquirido, principalmente no primeiro mandato de Lula. Para mais informações, ver (DE TONI, 2007).

Conselheiros influentes (não serão identificados por óbvias razões), tanto no Pleno do CDES, como junto a Alta Direção do Governo, estavam fortemente convencidos de que era possível enfrentar a crise com eficácia. Em reunião que realizaram para avaliar a situação, ocorrida em meados de julho e na qual o autor esteve presente, foram colhidas, entre outras, as seguintes análises e proposições: “para o governo sair da defensiva é necessário trabalhar por uma evolução institucional e passar para a sociedade a clara visão de que o governo não está paralisado pela crise. Do ponto de vista político e social tem que ser dados sinais fortes de que não aprofundará a ortodoxia econômica, não penalizará a área social e avançará no processo de gestão”; “é inaceitável o governo continuar atribuindo tão pouca importância à área social. Mesmo nos discursos isso transparece de forma clara e estimula a opinião pública a realmente entender que o que importa é a política econômica. É necessário um choque de iniciativa, mediante a convocação de uma mini-constituente exclusiva para tratar de: reforma política; reforma tributária e um novo pacto federativo”; **“A conjuntura está reduzindo os espaços de mudanças e aumentando os seus custos. Tratar a reforma institucional com alterações progressivas na política econômica parece ser um roteiro possível.** Essa ”estratégia” traz custos, mas, por outro lado, traz grandes potencialidades; Mantido o curso atual, à medida que o câmbio vai ficando cada vez mais insustentável, apenas adia – e possivelmente aumenta – os custos a serem pagos. **O melhor caminho para sair dessa trajetória perversa é iniciar o quanto antes mudanças gradativas na política econômica atual.** O CDES e o PR têm que saber que a opção feita ao início do governo terá que ser mudada em algum momento; seja de forma mais ordenada e por decisão do governo, ou de maneira caótica e imposta pela instabilidade dos mercados. Todavia, o governo e o PT estão reafirmando as opções iniciais, tanto na ética, como na política e na economia. (Garcia em CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010).

Nesse contexto, a necessidade de promover o desenvolvimento nacional por meio de ações estrategicamente pensadas e a dificuldade de fazê-lo – intensificada pelo contexto de crise – foram temas comuns das falas dos conselheiros que apresentaram o documento na reunião plenária de 25 de agosto de 2005. José Carlos Braga, conselheiro e professor de Economia da UNICAMP, explicitou a tensão entre as políticas econômicas de curto prazo e o as políticas de longo prazo¹⁸⁴. O conselheiro defendeu que a Agenda seria um passo em direção ao desenvolvimento nacional e enfatizou a importância da discussão sobre a forma de sustentá-lo. O Conselheiro Horário Lafer, por sua vez, falou da importância do documento como um ponto de partida¹⁸⁵ e da facilidade com que poderia se tornar inoperante. Em tom

¹⁸⁴ “[...] o documento da Agenda Nacional de Desenvolvimento traz uma referência explícita [...] a uma série de aspectos fundamentais do pensamento do professor Celso Furtado. Um exemplo é o capítulo referente a supostos, requisitos e transição, que diz o seguinte: “entendem o desenvolvimento nacional como um complexo processo de mudança estrutural que se dá em múltiplas dimensões”. A Agenda só será efetiva se sua implementação começar imediatamente. Vale dizer, se são empreendidas, desde já, todas as ações que se apresentem viáveis e conduzam de forma consistente aos objetivos consensualmente estabelecidos.

Creio que há um certo consenso de que uma das fragilidades da economia brasileira sempre tem sido, ao longo das décadas, a ausência de um sistema de financiamento mais estável. Sobretudo, porque parte desses padrões de financiamento que o Brasil tem tido ao longo das décadas esteve calcada no financiamento externo, o que significa uma vulnerabilidade importante, na medida em que nós somos um País que não produz, que não emite uma moeda conversível internacionalmente. Então, os vários grupos da constituição da Agenda dedicaram bastante tempo à questão do financiamento” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005b).

¹⁸⁵ “Eu só quero dizer o seguinte: essa Agenda é apenas mais uma, mas não importa. Eu posso garantir a vocês que ela não é um conjunto de platitudes, não é exercício de uma minoria. Esta Agenda é entregue para o Executivo, apesar do Executivo também ter com ela, obviamente, trabalhado e operado, com a disposição reiterada desses seus conselheiros em ajudar na sua

semelhante, Clemente Ganz, presidente do DIEESE, conselheiro do “núcleo duro” do CDES, destacou a necessidade do debate e a dificuldade em se avançar na Agenda, bem como ressaltou a importância do processo de sua construção:

[...] essa experiência que fizemos agora no Conselho é mais uma experiência que o Brasil vem fazendo, e aí dou meu testemunho pessoal, desde meados dos anos 80 várias tentativas de construção, de acordos, de pactos, de entendimento, e essas experiências todas foram fracassadas. Nós construímos agora nesse Conselho mais uma tentativa da construção de uma Agenda e acho que houve **uma diferença muito grande do ponto qualitativo, resultado desse trabalho e do processo que antecedeu** e que culminou na possibilidade de construção desses elementos que aqui estão apresentados. Acho que, como dizia Celso Furtado, que tem sido o inspirador desse Conselho, a construção de uma Agenda é um ato de vontade coletiva e deve ser a síntese do desejo de governo e das forças da sociedade. Acho que é muito difícil construirmos essa Agenda que estamos propondo. Nós já tentamos várias vezes, e por várias vezes não conseguimos sair daquilo que o conselheiro Horácio Lafer Piva acabou de dizer, de uma construção de um documento. Acho que temos muita chance de avançar nessa Agenda para uma coisa que se transforme de fato em um projeto [...] (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005b).

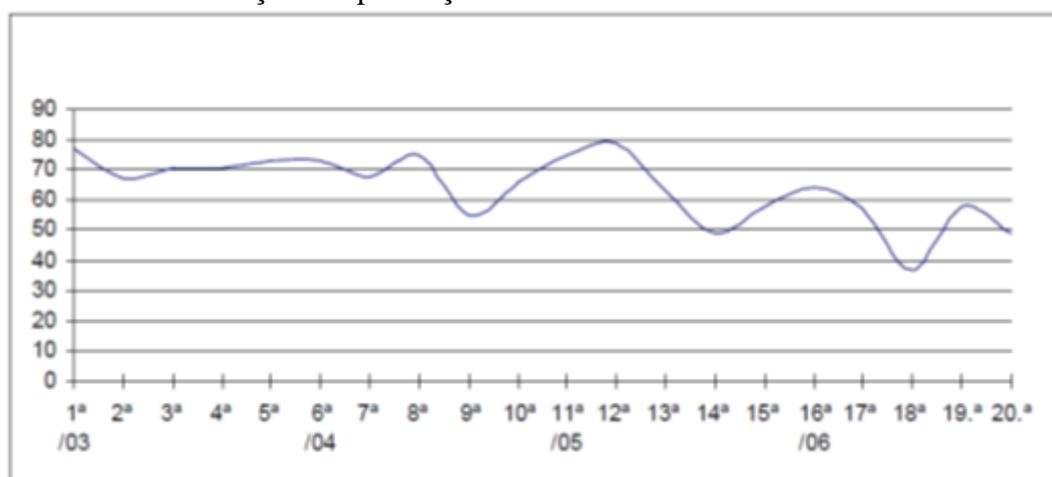
Diante desse clima de desconfiança em relação ao avanço da AND, Garcia conclui que não seria demais afirmar que “a 13ª Reunião do CDES se tratou de um não-evento, no referente ao que deveria ser o lançamento da Agenda Nacional de Desenvolvimento” (Garcia em CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Nesse sentido, a AND, que se propunha ser um grande acordo para a pactuação de um projeto nacional de desenvolvimento – que não eliminaria conflitos, nem suprimiria o embate entre interesses legítimos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005c) – se torna um pacto não pactuado. Como aponta o depoimento de Garcia, o conjunto de diretrizes estratégicas orientadoras das ações de todos os setores expresso na AND não teria recebido – ao menos em um primeiro momento – a devida atenção por parte do governo, como expressaria o discurso do presidente Lula, comentado pelo ex-secretário adjunto:

Nenhum compromisso em proceder a uma detida avaliação das proposições contidas na Agenda; nenhuma palavra sobre implementar o que fosse, de imediato, possível; nenhuma manifestação em assumir a liderança do projeto transformador contido no que acabava de receber, e que dera prova de conhecer ao citar a primeira diretriz do Objetivo I. Não houve, sequer, o estabelecimento de um prazo para dar uma resposta aos conselheiros, apesar de reconhecer o caráter inédito do que lhe era entregue e do alcance da proposta. (Garcia em CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010)

viabilização. Ela é um bom documento de partida, ela foi feita em cima de muita discussão, muita briga, de muita polêmica, e procurou, de alguma maneira, ajustar os pontos representados por esse corte da sociedade, que é o Conselho, de maneira que eu quero incentivá-los a dar uma boa lida e trabalhar em cima dela. Não tenho a menor dúvida de que sempre há tempo e espaço para lideranças conduzirem processos. Vamos seguir em frente e vamos fazer acontecer, por favor.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005b)

A interrupção do movimento de viabilização de interações estratégicas via AND foi reforçada pelo processo do EED. Exercício de transposição das diretrizes gerais da AND para orientações específicas detalhadas por metas e ações práticas, os EED não foram capazes de despertar o senso de participação dos conselheiros que ficaram passivos às propostas praticamente prontas. Nesse sentido, ao não se sentirem parte do processo – como já mencionado, a elaboração ficou a cargo da FGV –, a elaboração do documento pouco contribuiu para dinâmica interna do CDES. É interessante notar, inclusive, uma queda da participação dos conselheiros ao longo de 2006 nas reuniões do pleno. Efeito que não ocorreu em 2005, mesmo durante o ápice da crise do mensalão.

Gráfico 14 – Evolução das presenças nos Plenos do CDES 2003 a 2006 Geral



Fonte: CDES, 2015, Relatório de atividades 2006.

De maneiras diferentes, tanto a AND e como os EED desempenharam um papel de promoção da discussão sobre a estratégia de desenvolvimento. Entretanto, a pouca repercussão que tiveram frente à opinião pública e aos próprios órgãos de governo formuladores de políticas públicas demonstrou que, apesar de o debate ter sido iniciado no interior do Conselho, o tema ainda não tinha de fato adentrado a agenda nacional. Outros esforços foram realizados neste sentido, como eventos para ampliação do espaço de discussão da AND, como o “Seminário sobre Desenvolvimento: a AND em debate”.

Houve, portanto, frustrações em relação ao alcance dos documentos produzidos pelo Conselho, o que não anulou os dois anos de estruturação do CDES, que foram marcados por um claro amadurecimento institucional com inovações metodológicas e temáticas e pela construção da legitimidade gradual da arena frente aos conselheiros e aos órgãos de governo, que passam a ter uma maior interface com o CDES. Este processo foi sustentado pela SEDES. Nesse período, a Secretaria, que segundo gestor entrevistado teria tido o quadro amplamente

alterado em 2004 com a saída de Tarso Genro, formou uma equipe estável que permaneceu praticamente a mesma até o final do segundo mandato do governo Lula (GESTOR SEDES 2, 2009). Além da constância do corpo técnico, contribuiu para a estabilidade institucional da SEDES a ida para a SRI. O gestor que fazia interface técnica com outros órgãos do governo explicou o significado da localização institucional para o trabalho na SEDES:

[...] não seria possível fazer esse trabalho se a Secretaria estivesse localizada em outro lugar. Você liga, a pessoa retorna. O pesquisador estava com laringite e mal conseguia falar, mas assim que conseguiu dar um telefonema, retornou a ligação. O lugar é fundamental, não poderia estar em outro lugar. (GESTOR SEDES 1, 2009)

Outro ponto destacado pelos gestores em relação ao amadurecimento institucional foi troca com experiências internacionais¹⁸⁶ em continuidade ao processo iniciado nos dois anos anteriores. Nesse período, destaca-se a candidatura do Brasil à presidência da AICESIS¹⁸⁷ em 2006, posto assumido no biênio 2007-2009. Pode-se dizer que o período de criação e estruturação do CDES (2003-2006) foi uma preparação para a intensificação das atividades internacionais do CDES nos anos seguintes de divulgação da estratégia de desenvolvimento em construção no Brasil.

O período de estruturação do Conselho foi perpassado por uma conjuntura econômica e, principalmente, política, delicada. Entretanto, a despeito das dificuldades que geraram insatisfação entre os conselheiros, pode-se dizer que foi um período de amadurecimento institucional, resumido nos seguintes pontos: (i) mudanças em relação ao objetivo da arena: do foco na concertação e construção de consensos em torno de grandes reformas com vistas a conferir sustentação política para o governo, passou-se à negociação e ao diálogo em torno de um plano comum (AND); (ii) produtos (matérias aprovadas) seguiram esta transição: os documentos estratégicos do período (AND e EED) adquiriram um caráter mais programático em torno dos pontos comuns resultantes da negociação possível; (iii) os mecanismos

¹⁸⁶ Em relação a outros períodos a intensidade das atividades de cooperação foi moderada, com a assinatura de dois memorandos de entendimento – CDES-ONU para promoção de intercâmbio e formação de conselhos de desenvolvimento econômico e social na América Latina e CDES-Coréia para intercâmbios e cooperação entre o CDES e a Comissão Tripartite da Coréia.

¹⁸⁷ A AICEIS é uma associação que reúne instâncias análogas ao CDES de mais de 70 países. O CDES é filiado à associação desde 2003, quando foi criado. Nas Assembleias Geral da AICESIS, em 15 de setembro de 2006, em Seoul, Coréia do Sul, a então Subchefe-Executiva da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Eva Maria Cella Dal Chiavon, apresentou a candidatura do CDES à presidência da AICESIS a partir de junho de 2007, quando terminava o mandato da China. Como tema de sua proposição, o Brasil apresentou “Desenvolvimento com Equidade”. Na ocasião, não houve outra candidatura concorrente e o Brasil recebeu o apoio de delegações de diversos países (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

institucionais foram fortalecidos também foram reflexo das mudanças em relação ao objetivo da arena (diversidade de grupos temáticos e criação da OE) e, finalmente, (iv) aprofundou-se o diagnóstico sobre a necessidade de se realizar um plano comum em torno do desenvolvimento, e a necessidade de este projeto, fruto de um acordo entre os setores com reconhecimento das divergências, ter como princípio guia a equidade – premissa de que a estratégia de desenvolvimento deveria conduzir à redução das desigualdades do país.

4 SEGUNDO GOVERNO LULA: INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS INTERMITENTES

4.1 Planejamento e articulação para crescimento com equidade

Não existia uma sala de planejamento de projetos estratégicos no país. Isso acabou no governo Collor. [...] Foi apenas no PAC que nós colocamos dinheiro pra fazer projeto. O Brasil tinha desmontado as empresas estatais que faziam planejamento. Fazia vinte anos que não se fazia projeto neste país. (LULA DA SILVA, 2013)

Com 60,8% dos votos válidos, Luiz Inácio Lula da Silva foi reeleito no segundo turno das eleições presidenciais de 2006 (TSE, 2015)¹⁸⁸. A coligação vitoriosa era formada pelo PT, PRB e PCdoB. Entretanto, a construção da base aliada para a composição do governo foi mais flexível do que no mandato anterior. Esse fator, apesar de não ser o único, contribuiu para a conformação de um cenário favorável ao aumento da margem de manobra do governo em relação a políticas e programas para o desenvolvimento¹⁸⁹.

No segundo mandato do presidente Lula, o partido adotou uma posição menos intransigente com relação à composição do gabinete, o que tornou mais fácil a adoção de uma estratégia de coalizão mais inclusiva e menos monopolística por parte do governo (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009). Em setembro de 2007, no III Congresso Nacional, o partido afirmou a necessidade de aperfeiçoar e ampliar a base de sustentação do governo (PT, 2007, p. 49) e reconheceu o erro de não ter fechado uma aliança com o PMDB ainda no início de 2003 (PT, 2007, p. 104). Os dados coletados junto aos delegados do partido também nos mostram que há, entre as lideranças intermediárias, o reconhecimento da necessidade de uma aproximação política formal entre o PT e o PMDB. Durante o III Congresso, perguntados para apontarem os partidos com os quais o PT deveria se aliar para as eleições presidenciais de 2010, o PMDB foi o terceiro partido mais citado, com 61%, ficando atrás apenas dos tradicionais parceiros PC do B (87,7%) e PSB (79%). Em 1997, apenas 15% dos delegados presentes ao 11º Encontro Nacional defenderam uma aliança com o PMDB para as eleições presidenciais de 1998. Além disso, o gradiente ideológico parece não ser mais um determinante para a escolha de aliados por parte dos delegados. (AMARAL, 2010)

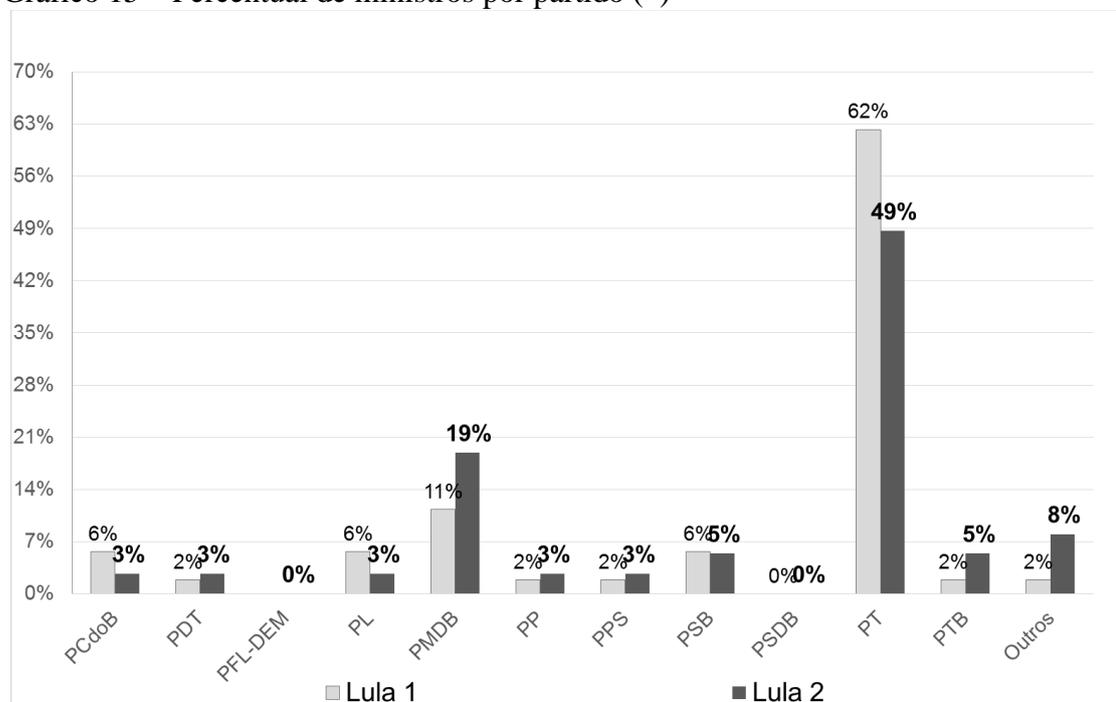
Se o primeiro governo contou com uma composição do gabinete ministerial com 62% dos ministros do PT, no segundo, a participação do partido caiu para menos de 50%. As cadeiras ocupadas pelo PT no primeiro mandato foram distribuídas entre PDT, PP, PMDB, PPS e outros, que tiveram sua participação relativa aumentada no governo. A pesquisa de

¹⁸⁸ A eleição presidencial foi para segundo turno com Lula obtendo apenas 48,6% dos votos válidos no primeiro turno. Ver: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006> (TSE, 2015).

¹⁸⁹ Se, no primeiro governo Lula, havia certo distanciamento do Congresso Nacional, no segundo, a aproximação teria sido conduzida pelo o que um entrevistado chamou de “Conselho Político”. Seria um “Conselhão para a política”, criado por sugestão de Tarso Genro. O grupo, em torno de 35 a 45 pessoas, era formado centralmente pelo presidente do partido que apoia o governo, o líder da Câmara e o líder do partido no senado. O Conselho se reunia a cada 15 dias e teria contribuído muito para a aproximação de Lula do Congresso (GESTOR GOVERNO 3, 2011).

d'Araújo revela que o maior aumento da participação foi do PMDB e de outras legendas, que passaram de 11% para 19% e de 2% para 8%, respectivamente.

Gráfico 15 – Percentual de ministros por partido (*)



Fonte: Elaboração própria, dados d'Araújo (2009, p. 122), atualizada até 2010.

(*) Percentuais: número de ministros/total de ministros do período

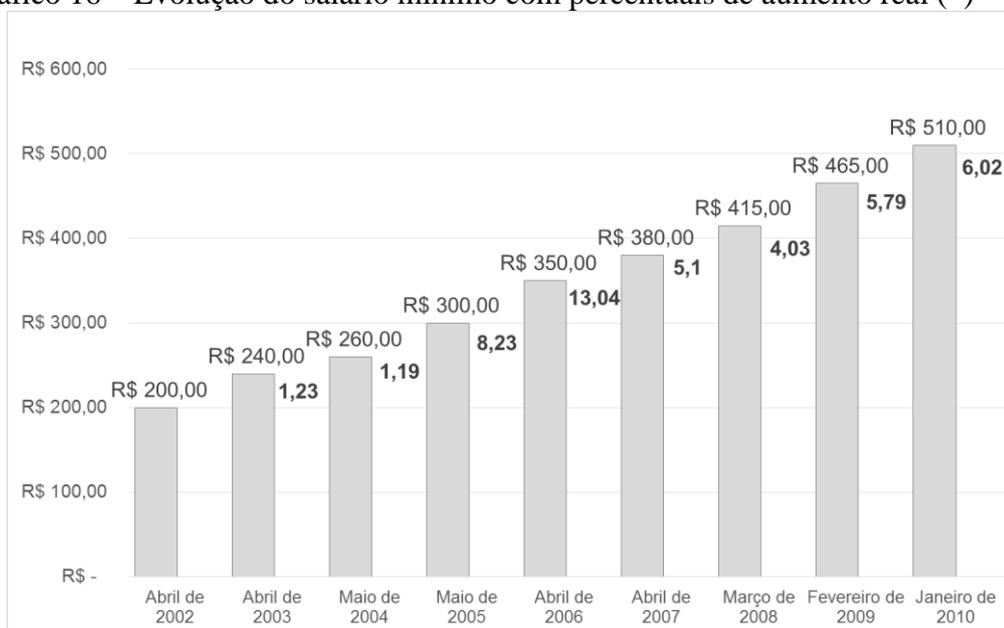
Após o aprendizado do primeiro mandato, o gabinete ministerial do segundo governo Lula, além de incorporar um maior número de partidos, ampliou a diversidade de representação de setores, com uma queda da participação de representantes do setor sindical entre os ministros, de 26% para 16% (ver gráfico 11, Capítulo 3). A presença do setor sindical nos ministérios dos governos Lula, inclusive com a incorporação de representantes de centrais sindicais¹⁹⁰, foi inovadora e se alterou de um mandato para o outro. O ex-presidente da CUT, Artur Henrique, explica que a descoberta do papel do setor no governo teria sido um aprendizado e que essa clareza só teria se dado no final do primeiro governo. Para o ex-dirigente de central sindical, a acomodação seria um fator importante, inclusive para a

¹⁹⁰ Como lembra d'Araújo: “Da mesma forma, quando olhamos a presença de membros de centrais sindicais no ministério, notamos que o diferencial vem do governo Lula. Antes dele, apenas Collor havia nomeado um dirigente de central para o ministério – foi o caso de Rogério Magri, da Central Geral dos Trabalhadores, CGT, que ocupou a pasta do Trabalho. Lembre-se que até 1988 as centrais eram ilegais e que a Constituição não as legalizou, mas também não as criminalizou. A legalização das centrais só seria aprovada em meados de 2008. De toda forma, mesmo sem serem reconhecidas e beneficiadas por parcela do Imposto Sindical, as centrais foram peças importantes de negociação política durante todo o período aqui considerado, principalmente em questões salariais. [...] a participação de dirigentes de centrais sindicais nos ministérios, pode-se dizer, é uma inovação do governo Lula, com presença mais acentuada em seu primeiro mandato.” (D'ARAÚJO, 2009).

percepção de que nenhum projeto político era vencedor *a priori* de que o dos trabalhadores estava em disputa com os demais: “(...) é preciso ter claro que partido é partido, governo é governo e central sindical é central sindical; mas, ao mesmo tempo, quando estão em disputa projetos políticos para o país, nós temos lado nessa disputa, que é o lado dos trabalhadores e das trabalhadoras” (DA SILVA, 2013).

No segundo governo Lula, apesar de o setor sindical apresentar uma participação relativa no gabinete ministerial menor do que no primeiro, pode-se dizer que a presença do setor foi mais assertiva, com (i) a legalização das centrais sindicais em 2008 e (ii) a aprovação de uma “política de reajuste do salário mínimo”. À frente do Ministério do Trabalho (2005-2007), o sindicalista Luiz Marinho, que também foi conselheiro do CDES (2003-2005), encabeçou uma negociação para definir o valor do salário mínimo de 2006 com representantes de todas as centrais sindicais, chegando-se a um consenso em relação ao piso nacional, que representou 13% de aumento real, maior do período como pode ser observado no gráfico abaixo. Entretanto, a Política Permanente de Valorização do Salário-Mínimo é trazida de fato para a agenda somente no segundo mandato, com a aprovação do reajuste anual, em janeiro de 2007, e a incorporação do crescimento real da economia ao valor do salário-mínimo ao final do mandato, em 2009¹⁹¹.

Gráfico 16 – Evolução do salário mínimo com percentuais de aumento real (*)



Fonte: Elaboração própria, dados Nota Técnica 18 (DIEESE, 2012).

(*) Percentuais de aumento real: cálculo Dieese pelo INPC

¹⁹¹ MP n.474, de 23 de dezembro de 2009, convertida na lei nº 12.255, de 2010, que foi revogada pela Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Para mais informações sobre, ver Nota Técnica (DIEESE, 2012).

Além da política de valorização do salário mínimo, o período foi marcado por uma mobilidade social que, como vimos, foi construída por meio de um conjunto de políticas, como programas de transferência de renda (Bolsa Família) e de aumento do crédito por meio de bancos públicos. A ampliação de crédito foi realizada a partir de políticas como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Luz para Todos, bem como o PAC e a PDP. Os dois últimos, já tratados com maiores detalhes no Capítulo 2 que explica o arranjo institucional da nova estratégia de desenvolvimento, foram responsáveis por estabelecer uma coordenação entre atores (instituições, líderes e coalizões) e políticas usualmente dispersos na agenda. Em entrevista, Lula explica como essa articulação interna passou a se dar no governo:

No governo, criamos uma coisa chamada *toyotismo*. Era um gabinete em que colocávamos todo mundo envolvido num determinado assunto. Vamos supor, nós íamos discutir a ponte do rio Madeira, então, era chamado o ministro dos Transportes, o ministro do Meio Ambiente, o Iphan, a Funai, o ministro da Fazenda, o ministro do Planejamento, a Advocacia Geral da União. Era chamado todo mundo que tinha alguma coisa a ver, direta ou indiretamente, com aquela obra, para que todo mundo dissesse, na sua área, como é que estava o andamento. Se eu chamasse só o ministro do Transporte e me colocasse de acordo com ele, quem tinha que conversar com a Fazenda era ele sozinho. E o ministro da Fazenda dava um chá de cadeira nele de três meses. Ele tinha que conversar com o Planejamento, ele tinha que conversar com o Iphan, ou seja, ele tinha que fazer uma trajetória de conversar com um por um, quando todos poderiam estar numa mesa. E a gente dava prazo: ‘Em quinze dias queremos uma solução, em vinte dias queremos uma solução’. E ainda assim as coisas demoravam... Imagina se não fizesse isso. (LULA DA SILVA, 2013)

Tal estratégia, em um contexto internacional favorável, permitiu, como já vimos, a melhora significativa dos indicadores sociais e econômicos.

Depois de 20 anos de crescimento medíocre, o esforço dos dois governos Lula no sentido de implementar uma Política Industrial, ainda que com todos os entraves apontados, contribuiu para que o Brasil avançasse no sentido de recuperar a esperança de lutar pela construção de um caminho de desenvolvimento. Esta trajetória foi favorecida, em um primeiro momento, pelas condições internacionais, que em seguida, no entanto, atuaram fortemente em sentido contrário. As mudanças nas condições internacionais pós-crise, a sobrevalorização do real e a explosão do fenômeno China desenham um contexto que acentua a relevância do debate sobre o projeto de desenvolvimento que se deseja para o país, colocando novos e difíceis desafios à Política Industrial.

Não há dúvida que é disto que se trata, mas que seja a serviço de um projeto de desenvolvimento do país, para o qual se somem as demais políticas públicas. Para tanto, requer-se uma política macroeconômica pró-desenvolvimento. Não há Política Industrial que consiga contrabalançar os efeitos perversos de uma política macroeconômica com taxa de câmbio e de juros persistentemente limitando a eficácia dos instrumentos de financiamento e aumentando a aversão ao risco empresarial. (CANO; SILVA, 2010, p. 37)

Nessa composição, o BNDES, como vimos, foi um instrumento-chave para a expansão de crédito, fazendo, inclusive, com que os efeitos da crise financeira internacional de 2008 não fossem sentidos imediatamente. Na medida em que o arranjo institucional arregimentado

oferecia uma forte base para as políticas anticíclicas, foram reduzidas, em um primeiro momento, as dificuldades impostas pela crise. Na verdade, todo esse arranjo com políticas capazes de fazer com que a economia brasileira atuasse de maneira seletiva em relação às forças do mercado colocou em evidência a possibilidade de construção de vantagens institucionais. Entretanto, cabe ressaltar que tanto o PAC quanto a PDP conjugavam novos rearranjos institucionais com manutenção da estabilidade macroeconômica. Ou seja, ambos estariam vinculados à disciplina fiscal e monetária. O compromisso com o controle da inflação e a defesa de que o estímulo à atividade econômica não geraria aumento nos preços foram reafirmados continuamente por membros do governo. Dessa forma, mesmo no segundo mandato, qualquer ação de coordenação estratégica para o desenvolvimento envolvia a preservação de instrumentos de estabilidade fiscal e monetária e a permanente preocupação com a manutenção de credibilidade junto ao mercado financeiro.

Foi nesse contexto que o desenvolvimento passou a ocupar a centralidade da agenda política e econômica do país, com a disseminação de seminários, encontros e palestras, organizados pelos mais diversos setores. Um exemplo desse clima e do destaque do tema foi ter sido eleito, no planejamento estratégico do IPEA de 2008, como prioritário. Neste sentido, “desenvolvimento brasileiro” e suas “diferentes dimensões de análise e condições de realização” foram objeto de análise e debate do órgão de pesquisa ao longo do ano¹⁹². Em publicação do IPEA, produzida no âmbito desse debate, especialmente sobre o CDES, o momento é resumido:

Ressignificado, desenvolvimento expande-se, incorpora nuances mais amplas que aquelas tradicionais de crescimento econômico e passa a abranger, necessariamente, aspectos como **igualdade de oportunidades, inclusão social, distribuição de renda**, equilíbrios regionais, sustentabilidade ambiental, construção e manutenção de uma infraestrutura tecnologicamente avançada e espacialmente integrada, que possa dar sustentação longeva às necessidades do país frente às suas mazelas históricas.

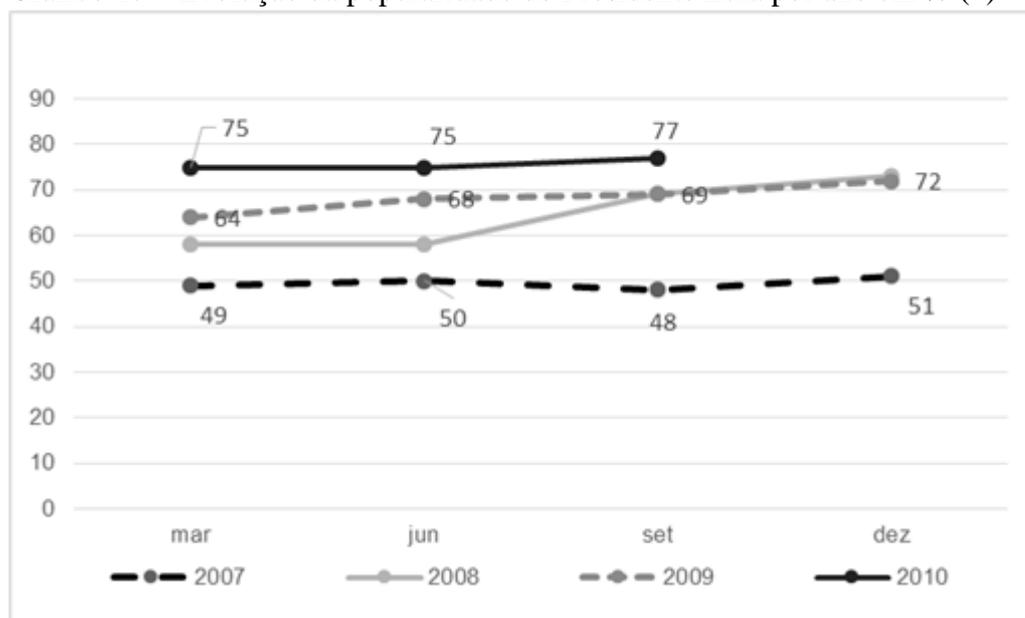
Têm-se, com isso, novíssimas tensões. Imediatamente, emerge a necessidade de também resignificar e reorientar a compreensão e a práxis do **planejamento governamental**, pois em democracias participativas – que não podem abrir mão de suas lógicas tradicionais de representatividade – devem-se elaborar construções e **concertações sociais de maneiras as mais porosas possíveis**, com efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade, além da imprescindível ação do próprio **Estado como agente coordenador**. (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010)

¹⁹² Foram três grandes projetos estruturantes: *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, Brasil em desenvolvimento e Diálogos para o desenvolvimento*. Do eixo *Diálogos para o desenvolvimento*, há um livro que trata especialmente da trajetória do CDES, intitulado: *Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula* (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010).

Esse movimento de emergência do debate sobre o desenvolvimento como centro da agenda política e econômica do país foi consubstanciado pelo fortalecimento e ampliação da coalizão que elegeu Lula e por instituições que coadunam com a temática, como é o caso do CDES. É difícil, contudo, dizer até que ponto o Conselho é resultado desse processo ou se o estimula. Entretanto, o fato é que tal movimento abre espaço para o fortalecimento institucional do Conselho e para que a nova arena atue como articuladora e promotora de consenso em torno dos caminhos para se alcançar o desenvolvimento.

Nesse contexto de amplo debate sobre desenvolvimento, indicadores econômicos e sociais com significativas melhoras e reação positiva da economia brasileira à primeira fase da crise econômica internacional, Lula chega ao final de seu segundo mandato com índices recordes de popularidade, conforme é possível observar no gráfico abaixo.

Gráfico 17 – Evolução da popularidade do Presidente Lula por ano em % (*)



Fonte: IBOPE, elaboração própria.

(*) Na sua opinião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo? (soma percentuais ótimo e bom)

4.2 Avanços da dinâmica institucional na nova estratégia de desenvolvimento

O CDES vem aperfeiçoando seu trabalho ao longo dos anos. A cada ano fica mais claro para os conselheiros a importância de sua participação nesta instância de diálogo de alto nível, em que as disputas setoriais saem de cena abrindo espaço para a busca de convergências e construção de consensos.

Lembro com entusiasmo as palavras do Presidente Lula, que, em uma das atividades do Conselho, afirmou que neste fórum não há assunto interditado. Pelo contrário, devemos buscar o entendimento, mesmo diante de temas espinhosos e geradores de divergências. Precisamos deixar abertos os caminhos para a livre expressão de ideias, para o contraditório, sempre tendo em mente o bem coletivo. (José Múcio em PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c)

As mudanças na composição do gabinete ministerial no segundo governo Lula, frente ao desafio de ampliação da base aliada, refletiu no comando da SRI, secretaria à qual a SEDES passou a ser vinculada em 2005. Ou seja, tal como aconteceu com outras pastas, a SRI passou a ser dirigida por outros partidos da base aliada que não o PT. Desse modo, se, por um lado, a mudança para a SRI aproximou o CDES do centro da articulação política do governo, por outro, o deixou exposto à disputa pelo comando da pasta.

Em março de 2007, Tarso Genro¹⁹³ tomou posse como novo ministro da Justiça, e a SRI foi ocupada por Walfrido Mares Guia Neto (PSB)¹⁹⁴, que deixou o cargo em novembro do mesmo ano, após as acusações de participação no “mensalão mineiro/tucano”¹⁹⁵. Assumiu José Múcio Monteiro (PTB), que trouxe relativa estabilidade à SEDES e promoveu ajustes na governança interna do CDES, consolidando-o como importante arena de negociação e debates para temas da conjuntura, em especial da crise de 2008. Somente em 2010, quando Múcio foi indicado pelo então presidente Lula para ser ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), o PT voltou a dirigir a pasta, com Alexandre Padilha¹⁹⁶ ocupando um “mandato tampão” até o final do governo.

A relação do partido com seus aliados também reverberou na composição do CDES. Ou seja, a diminuição do setor sindical no gabinete ministerial se deu paralelamente ao aumento do setor na composição do Conselho. Na primeira metade do segundo mandato

¹⁹³ Em substituição a Márcio Thomaz Bastos, Genro ocupou o cargo até 2010 estando à frente do MJ quando do lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a Bolsa Formação para policiais.

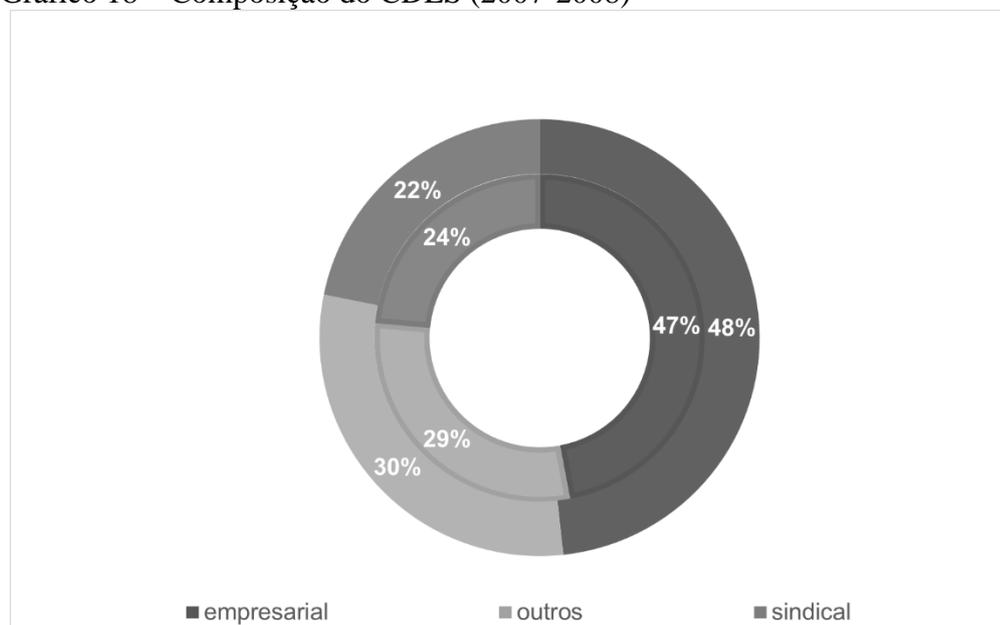
¹⁹⁴ O político com base de apoio em Minas Gerais é também empresário (grupo Pitágoras).

¹⁹⁵ Nome dado às denúncias do Procurador-Geral da República Antônio Fernando de Souza ao STF sobre o financiamento irregular da campanha à reeleição em 1998 para o governo de Minas Gerais de Eduardo Azeredo (PSDB), um dos fundadores do Partido.

¹⁹⁶ Padilha foi membro da coordenação nacional das campanhas de Lula à presidência da República em 1989 e em 1994. Quando assumiu SRI era assessor do Secretário e fazia um trabalho de articulação do governo federal com os municípios.

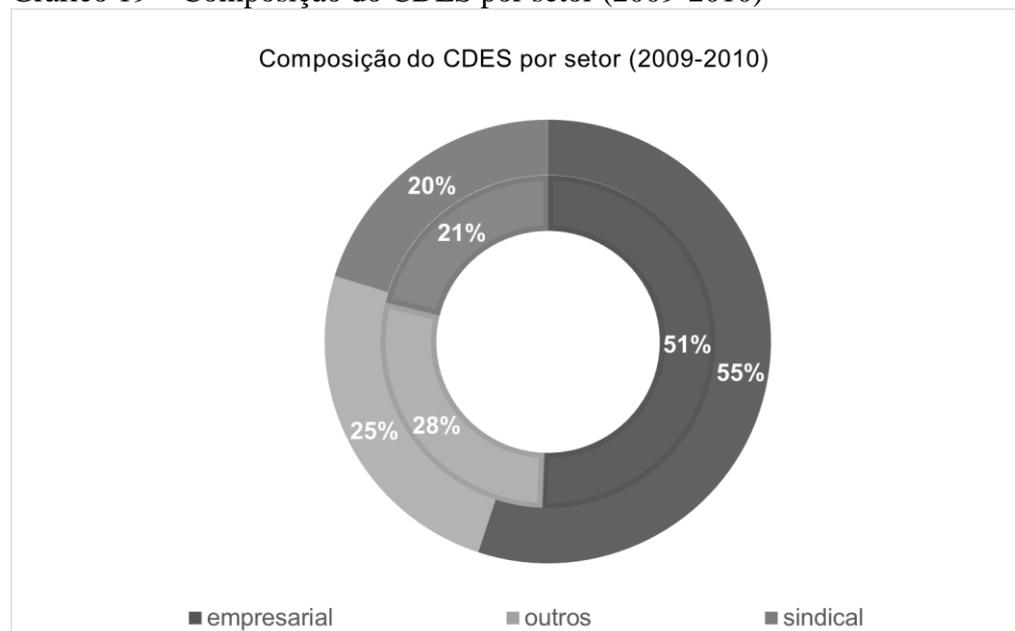
(2007-2008), o percentual de representantes do setor, que não tinha ultrapassado 20% até então, chega a 24%. Supomos que este aumento seja tanto um reflexo do apoio que o setor deu ao governo nas denúncias sobre o mensalão, como uma compensação em relação à perda das pastas ministeriais.

Gráfico 18 – Composição do CDES (2007-2008)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015
Circunferência interna: 2007
Circunferência externa: 2008

Gráfico 19 – Composição do CDES por setor (2009-2010)



Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015
Circunferência interna: 2009
Circunferência externa: 2010

Nos anos seguintes (2009-2010), a participação do setor sindical cai progressivamente, atingindo novamente 20% em 2010. Chama atenção o aumento significativo do setor empresarial, que passa de 47% em 2007 para 55% em 2010. A parcela outros, que incorpora a maior diversidade de atores foi a que mais diminuiu com as alterações na composição, como é possível notar nos gráficos acima (queda de 30%, em 2008, para 25%, em 2010, de participação no total de conselheiros). Além da diminuição da representação do grupo “outros” significar uma perda quanto à diversidade de conselheiros representados, outro ponto que merece nota nesse período é a diminuição progressiva do total de conselheiros indicados. Se em 2003 e 2005 a totalidade das 90 cadeiras do CDES foi preenchida, em 2007 e 2009 somente 85 e 79 nomes, respectivamente, foram indicados, o que aponta uma maior seletividade por parte do governo na composição do Conselho.

Desse modo, ao contrário do primeiro mandato no qual a composição permaneceu regular, no segundo mandato, a composição sofreu oscilações a participação dos setores. A estabilidade na composição dos quatro primeiros anos do CDES foi fruto da recondução dos conselheiros que tomaram posse em 2003. As alterações, nessa fase, ocorreram basicamente pelos critérios regimentais, ou seja, ausência imotivada em três reuniões consecutivas do Conselho e prática de ato incompatível com a função de Conselheiro. Já em 2007, na ocasião da terceira designação de conselheiros, os critérios para as nomeações foram revistos. Em entrevista, gestor da SEDES explicou que houve uma orientação de renovar parcialmente os conselheiros¹⁹⁷ e que os indicadores utilizados para a seleção dos que não seriam reconduzidos foram o “índice de participação” e o “peso no pleno”. O gestor esclareceu que as mudanças nas indicações de novos conselheiros seguiram critérios – região, gênero etc – a fim de conferir uma “composição mais representativa ao conselho”, mas advertiu que a reforma foi feita dentro de “certos limites” porque as indicações têm que ter o peso político e “não dá para inventar ator político relevante” (GESTOR SEDES 2, 2009). O fato é que pela importância que a arena adquiria, havia certa disputa para participar do CDES:

[...] o Conselhão foi muito importante. A prova disso, eu estava lá, há uma disputa, há uma briga das entidades e das pessoas para participar do Conselhão. Ora você não vai só porque o Presidente te chama, a maior parte do Conselhão o Presidente não vai, e apesar disso, tá certo, apesar de o Conselhão vai e é disputado por todo mundo. (GESTOR GOVERNO 3, 2011)

¹⁹⁷ O gestor explicou que o desligamento de um conselheiro é um processo delicado e que conselheiros que nunca vieram são automaticamente desligados, citando o caso do presidente da FIEMG e de Delfim Neto (que não foi a nenhuma reunião durante seu mandato) e argumentando que o último, por exemplo, pode ser contribuir de outras maneiras no conselho, sendo chamado a participar para falar sobre temas específicos.

Nesse conjunto de mudanças, se deu a desarticulação de um grupo de conselheiros até então muito ativo no CDES: o “conselhinho”. Tratava-se de grupo com posicionamento ideológico mais à esquerda que se unia em defesa de pautas comuns, como o questionamento da política macroeconômica, principalmente do patamar da taxa de juros. A explicação do gestor da SEDES entrevistado foi de que o grupo teria se “dissolvido aos poucos”¹⁹⁸. Entretanto, quando perguntado sobre a reação dos conselheiros que não são reconduzidos, o gestor revelou que alguns conselheiros não têm uma reação muito boa e deu o exemplo de uma professora componente desse grupo que foi conselheira por dois mandatos (quatro anos): “se você perguntar a ela, porque ela não foi reconduzida, ela vai afirmar que é porque ela é de esquerda, mas na verdade o que acontece é que representantes do grupo outros não estão no Conselho pelo peso político institucional – como as forças sindicais, por exemplo –, mas, sim, pela representação das ideias e, portanto, acabam tendo uma maior rotatividade, porque estão em menor número e tem que dar lugar a novos atores políticos relevantes.” (GESTOR SEDES 2, 2009).

O Conselho buscou solidificar-se como instância promotora de uma agenda comum, em uma espécie de *advocacy*, com o debate e a negociação para introdução de temas na agenda governamental. Para tanto, defendia-se, que houvesse uma postura comum entre os conselheiros de não trazer para o CDES demandas setoriais e de se sentir parte da agenda governamental. Nesse contexto, não havia espaço para enfrentamento, principalmente em relação às políticas macroeconômicas, que se afirmavam como parte da estratégia de desenvolvimento. Esse papel do Conselho de arena promotora de uma “agenda pública” se consolidou no segundo mandato de Lula, especialmente a partir de 2008, com as oficinas de governança e atuação dos novos conselheiros empossados em 2007. Esse posicionamento foi repetidamente reforçado pelo então secretário executivo do CDES, José Múcio, bem como por documentos oficiais, como aponta o relatório de atividades do Conselho de 2008 na análise de diferentes reuniões plenárias:

[...] em alguns momentos, os conselheiros usam a palavra para fazer reivindicações setoriais que, embora legítimas, não são adequadas ao momento do Pleno. A ideia é que o Conselho tenha uma agenda pública sintonizada com os interesses da sociedade civil. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a, p. 19)

¹⁹⁸ O gestor explicou que o grupo que representava o “pessoal de esquerda foi se dissolvendo aos poucos”. Completou que “Tarso mesmo viu que não dava certo, atitude de demanda não é para o conselho”. Ressaltou que os conselheiros foram percebendo que para se fazerem ouvir nas políticas, tem que haver debate em cima das questões da agenda, que não adianta cada um ficar defendendo o seu setor: “conselheiro já percebeu que não adianta fazer da arena um espaço para demandas setorializadas e que eles têm que entrar em acordo para que o conselho tenha força.” (GESTOR SEDES 2, 2009).

A ideia original de construção de uma concertação por meio de um bloco de apoio consensuado é gradualmente modificada, de modo que no segundo mandato do governo Lula tal concepção praticamente desaparece entre os objetivos do Conselho. Consolida-se, a finalidade da instância enquanto “órgão de aconselhamento da Presidência da República e promotor do diálogo social, com vistas ao desenvolvimento com equidade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c). A arregimentação do objetivo em torno da negociação se deu por meio (i) da construção de metodologias de funcionamento que fortalecem a prática de diálogo, (ii) da atuação do CDES em torno de temas centrais na agenda governamental, muitas vezes conjunturais (iii) do aprofundamento de uma concepção de desenvolvimento delimitada previamente na AND e, posteriormente, no EED e na ACD.

Em relação à construção de metodologias de funcionamento que fortalecem a prática de diálogo, o processo, iniciado ainda em 2005, ganha corpo em 2008, quando a governança do CDES é colocada em pauta. A proposta de reformulação da governança do CDES, que inclui a criação do Comitê Gestor e a articulação e fortalecimento de outros mecanismos de funcionamento do CDES (GTs e OE), foi aprovada em reunião do pleno em 2008. A nova governança do CDES arregimentou uma metodologia de interação bastante frutífera entre CDES e outros órgãos governamentais, bem como entre SEDES e conselheiros.

Segundo documento que apresenta essa nova metodologia, a sugestão de ajustes na dinâmica de funcionamento do Conselho buscou “fortalecer e ampliar a capacidade do CDES de contribuir com as pautas públicas e com a formação do juízo político do governo” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b) e foi fruto de um debate sobre a necessidade de aperfeiçoar o assessoramento do CDES e de estimular o entendimento de atores sociais e institucionais sobre a capacidade da nova instância. Para tanto, o documento, além de reconhecer da importância dos grupos de trabalho enquanto “espaços privilegiados de debate e construção” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b), ressalta a necessidade de fortalecimento do Observatório da Equidade e apresenta o Comitê Gestor¹⁹⁹

¹⁹⁹ Como já mencionado em capítulo anterior de apresentação do CDES, o Comitê é um grupo de seis conselheiros, composto com dois conselheiros de cada setor presente no CDES, além do secretário executivo do Conselho e do secretário da SEDES, que são membros permanentes. Durante o segundo governo Lula, a composição do Comitê foi definida em eventos denominados Oficinas de Governança. Para a escolha dos membros, a SEDES aplicou uma metodologia específica chamada investigação apreciativa, utilizada para que os nomes – “conselheiros, com destacada participação nas atividades do Conselho” – fossem escolhidos entre os próprios conselheiros ao final do encontro sem que houvesse uma votação explícita. A investigação apreciativa é uma metodologia de planejamento estratégico “sem foco no problema”, “com foco no outro”. A utilização da metodologia visaria envolver todas as pessoas, uma vez que há aquelas já envolvidas na discussão, enquanto outras só estão ali, nas palavras do gestor, “de pirata de papagaio”. Então, com vistas a diminuir as pessoas desligadas do processo, a SEDES utilizou essa nova metodologia para envolver os conselheiros. Para a criação do Comitê, a dinâmica inicial proposta foi a de sugerir que os conselheiros pensassem em seu papel enquanto tais. A dinâmica envolvia divisão em vários grupos que eram móveis, com somente um conselheiro fixo por grupo e visava fazer um trabalho de conscientização

como potencial dinamizador das atividades do Conselho – internas e direcionadas à sociedade.

Tendo como ponto de partida o desafio de dar maior efetividade ao diálogo dos conselheiros com o presidente da República e o governo, o Comitê foi concebido para auxiliar no trabalho técnico da equipe da SEDES e potencializar as decisões do CDES por meio de maior interação com o Congresso, o Judiciário, o Executivo e as organizações sociais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a). Nesse sentido, a primeira reunião do Comitê, realizada em junho de 2008, teve como pauta (i) diálogo com instâncias de poder e outras organizações sociais em torno das propostas e recomendações do CDES; (ii) relação com o presidente da República, ministros e membros do CDES; (iii) comunicação: disseminação do Conselho, das suas pautas, propostas e recomendações; (iv) funcionamento dos Plenos e Grupos de Trabalho (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a). A temática abordada foi ao encontro das atribuições previstas para a instância no documento de concepção:

[...] incrementar/intensificar a interlocução com o governo, com objetivos de debater as pautas e recomendações a serem apresentadas nas reuniões plenárias pelo CDES, ampliando o entendimento, reflexão e o diálogo em torno das contribuições do CDES; [...] colher demandas para atualização da agenda e avaliação sobre a produção do CDES buscando maior sintonia entre o Conselho e as preocupações, impasses e percepções do governo, podendo mobilizar sua capacidade de análise, proposição e influência.

[...] coordenar o “acompanhamento dos resultados do Conselho, de entender e ampliar os seus impactos no âmbito das políticas públicas e da ação dos atores sociais. Este acompanhamento, além dos instrumentos hoje utilizados (expressos nos balanços anuais do CDES) e outros que deverão ser propostos, também se dará por meio da interlocução com o governo.

[...] colaborar para a estratégia de comunicação do CDES, levando em conta o papel a ser desempenhado pelos Conselheiros e Conselheiras e pelo governo, de forma que os atores sociais e institucionais e o conjunto da sociedade tenham maior entendimento e acesso ao instrumento e seus resultados.

[...] contribuir para o esforço de aprimoramento do CDES como instrumento da democracia. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008b)

A primeira composição do Comitê respeitou a paridade e possuía quatro membros (66,6%) do núcleo duro do CDES – grupo de 24 conselheiros que em 2009 estavam no Conselho desde a sua criação²⁰⁰. Já na segunda composição, definida durante a Oficina n. 2 de

do papel deles enquanto conselheiros. Segundo o gestor, a dinâmica teria sido um sucesso e resultado na escolha de conselheiros para compor o comitê gestor com a criação do mesmo.

²⁰⁰ Na ocasião, este núcleo era composto por: Abílio dos Santos Diniz, Antoninho MarmoTrevisan, Antônio Fernandes dos Santos Neto, Clemente Ganz Lúcio, Daniel Feffer, Fábio Colletti Barbosa, Ivo Rosset, Jorge Gerdau Johannpeter, Jorge Nazareno Rodrigues, José Antônio Moroni, José Carlos Costa Marques Bumlai, Juçara Maria Dutra Vieira, Laerte Teixeira da Costa, Manoel José Santos, Márcio Lopes de Freitas, Maurílio Biagi Filho, Oded Grajew, Paulo Antônio Skaf, Paulo Roberto de Godoy Pereira, Paulo D´ ArrigoVellinho, Rodrigo Costa da Rocha Loures, Sérgio Haddad, Viviane Senna Lalli, Zilda Arns Neumann.

Governança do CDES, realizada em 29 de setembro de 2009, somente um conselheiro fazia parte do grupo que está no conselho desde início (16,6%). Esses números apontam rotatividade e renovação entre os membros do Comitê Gestor, de modo que é possível inferir que este não se constituiu como uma instância insulada e não representativa. A dinâmica de interação que foi institucionalizada durante o segundo governo Lula aponta para um importante ajuste compensatório, na medida em que o respeito à alternância e à paridade na constituição do Comitê minimizaria a grande disparidade setorial que marca a composição do Conselho, notadamente com representação empresarial em destaque, sempre próxima (e até mesmo superior) aos 50%.

Para gestor da SEDES, a concepção do Comitê teria sido uma “via de mão dupla”. Ou seja, teria sido tanto uma resposta à demanda dos conselheiros de diversificação da pauta, como uma necessidade do governo de dinamizar o funcionamento do Conselho. Entretanto, a criação da instância teria sido viabilizada por um fator conjuntural já explorado: a mudança de lugar da SEDES e, portanto, do CDES, na estrutura organizacional da Presidência da República. Nos anos que se seguem até o fim do segundo governo Lula, o Comitê adquire um papel central na articulação das atividades do Conselho, conduzindo a discussão sobre a crise internacional – abordada detalhadamente na seção a seguir –, bem como o desenho da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ACD), definindo a pauta e a metodologia das reuniões plenárias em que o documento foi discutido e apresentado.

O Observatório da Equidade, que havia sido criado em 2006, intensificou as suas atividades a partir de 2008. Se, em 2007, foram seis reuniões do comitê técnico, uma do comitê diretor, um encontro nacional de conselhos setoriais, três oficinas sobre educação profissional e um colóquio, em 2008, foram 15 reuniões do comitê técnico (ou da equipe técnica), uma do comitê diretor, um encontro de conselhos nacionais, duas oficinas sobre sistema tributário nacional, um colóquio e uma palestra sobre indicadores sociais. Merece destaque a inclusão do tema do sistema tributário nacional no OE que se somou ao tema da educação no acompanhamento técnico sob a ótica da equidade. Em 2010, foram dez reuniões do comitê técnico (ou da equipe técnica), uma do comitê diretor, uma oficina, um colóquio e um seminário. Além destes, merece destaque a integração do OE no debate nacional sobre educação, seja por meio de encontro para discussão sobre a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE), promovido pelo Todos Pela Educação, seja por meio da participação em mesa de interesse no CONAE (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c, 2008a, 2009b, 2010c).

O trabalho de observação do OE estruturou-se por meio do acompanhamento dos temas eleitos (educação e sistema tributário) a partir de indicadores definidos de acordo com o princípio da equidade, ou seja, primando pelo monitoramento da desigualdade. A partir da definição das variáveis acompanhadas, o OE buscava desempenhar a sua missão de pautar a interlocução de diferentes atores por meio de uma rede de diálogo. A ideia inicial era, inclusive, promover a capacitação e formação sobre os temas para promoção da equidade como critério para a formulação de políticas públicas e ações da sociedade.

Entretanto, apesar de em 2009 o OE já haver realizado três ciclos de observação das desigualdades no Brasil e concluído o primeiro relatório “Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional”²⁰¹, a rede de observação ainda estava sendo fortalecida. Em entrevista realizada neste ano, gestor do SEDES explicou: “(...) apesar de ser uma rede de observação, a relação com os parceiros ainda é fria e o estreitamento da parceria com o IBGE visa suprir essa lacuna”. Esta rede era peça central para promover a articulação da dimensão técnica com a política, por meio do fortalecimento da interação do conselho com demais instituições e, portanto, fundamental para as interações estratégicas ensaiadas no período²⁰² (GESTOR SEDES 1, 2009)

Para além do respaldo com análises técnicas e da intensificação da relação com outros órgãos governamentais, foram fatores importantes no fortalecimento institucional do CDES (i) a ampliação das atividades e (ii) a dinamicidade na definição da pauta. O Conselho esteve reconhecidamente ativo no segundo governo Lula, o que pode ser comprovado pelos relatórios de atividades anuais do CDES, que contabiliza reuniões plenárias, reuniões de grupos de trabalho, colóquios, participação em seminários, atividades internacionais e trabalhos do Observatório da Equidade. Em 2007, foram 54 atividades (média de quatro atividades e meia por mês), com uma presença média de 70% do total de conselheiros nas reuniões plenárias. Em 2008, foi um total de 78 atividades (média de seis atividades por mês), com “grande participação dos conselheiros e conselheiras” e “um maior envolvimento de outros atores governamentais e um crescente interesse de órgãos estrangeiros pelo trabalho do CDES”. Em seguida, em 2009 e 2010, foram 75 e 85 atividades (média de seis e sete atividades por mês em cada ano), respectivamente, realizadas no âmbito do Conselho (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c, 2008a, 2009b, 2010c).

²⁰¹ Segundo relatório do CDES, trata-se de um trabalho inédito de análise do sistema tributário brasileiro sob o ponto de vista da desigualdade.

²⁰² Ao final de 2014, o OE, já com a rede de observação mais robusta, teve um papel central na produção de relatórios e pareceres “encomendados” pela Presidência da República em função das manifestações de junho de 2013.

Quanto à definição da pauta, as mudanças também foram visíveis: se no final do primeiro governo Lula a diversidade dos temas tratados no CDES ia ao encontro de uma agenda com caráter mais programático e menos reformista, no segundo governo, a dinamicidade da pauta se deveu tanto à manutenção de reformas na agenda (tributária e política) e ao reforço do caráter programático (debates sobre o desenvolvimento, ANC, programas governamentais – PRONASCI e PDP – e discussões a educação e o sistema tributário), quanto à novidade de se tratar constantemente de temas de conjuntura (crise, pré-sal etc). Como explicitado no relatório de atividades de 2009:

Os trabalhos do Conselho se voltam, então, para o entendimento das variáveis da conjuntura e a oportunidade de consolidação de um modelo desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável; e para a geração de contribuições em torno dos temas que considera relevantes para este modelo: a infraestrutura, a matriz energética, a política tributária e a educação. Para o CDES, o desenvolvimento, como tarefa compartilhada entre governo e sociedade, pressupõe crescimento econômico, combate às desigualdades e responsabilidade social e ambiental. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009b)

A diversidade de temas tratados e a estratégia de manter o conselho no centro da agenda governamental podem ser observadas na pauta das reuniões de pleno realizadas durante o período de 2007 a 2010, que foram baseadas, principalmente, no trabalho realizado pelos GTs em funcionamento (incluindo aqui o OE e o Comitê Gestor). Conforme declarado em relatório de atividades do CDES, houve uma opção deliberada da SEDES por, a partir de 2007, diminuir o número de reuniões plenárias de cinco para quatro por ano. O objetivo foi aumentar o tempo entre as reuniões para que os GTs pudessem aprofundar as discussões de trabalho e apresentar ao pleno resultados mais consistentes. Segundo o mesmo relatório, esta etapa seria possível porque teriam sido “vencidas as etapas de aprendizagem do diálogo social” e o CDES teria passado das “definições estratégicas para medidas efetivas em torno do desenvolvimento” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c).

Quadro 15 – Reuniões Plenárias do CDES – 2007 a 2010

	Pauta	mês/ano
21	Diálogo para o desenvolvimento	mai/07
22	Ação Internacional do CDES, Reforma Tributária e Reforma Política	jul/07
23	PRONASCI, Reforma Tributária e Bioenergia	set/07
24	Desigualdades na educação, Reforma Tributária e Reforma Política	nov/07
25	Reforma Tributária e Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Norte-Americana	abr/08
26	Política de Desenvolvimento Produtivo	jun/08
27	Investimentos no Brasil	ago/08
28	Conjuntura econômica internacional	nov/08
29	Novo Padrão de Desenvolvimento (Seminário Internacional sobre Desenvolvimento)	mar/09
30	A Rede de Proteção Social no Brasil	jun/09
31	Diálogo para o desenvolvimento	ago/09
(*)	Pré-sal: impactos e desafios	set/09
(*)	Balanco de um ano de crise e perspectivas da economia brasileira.	set/09
(*)	Mudança Climática	nov/09
32	Brasil e as perspectivas para o desenvolvimento	dez/09
33	Debate preliminar da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento	abr/10
34	Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento	jun/10
35	Educação e Inovação para o Novo Ciclo de Desenvolvimento	ago/10
36	O Legado do CDES	dez/10

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

(*) Reunião extraordinária

A primeira reunião do pleno de 2007 foi marcada pela posse dos conselheiros do CDES para o mandato 2007-2008. Como explicou o ministro Mares Guia, a nova composição representou uma renovação de 46% em relação à última composição do Conselho. Segundo o então secretário executivo, em um discurso similar ao do gestor da SEDES entrevistado, a mudança buscava um “maior equilíbrio regional e de gênero”. Os principais temas tratados foram: reforma tributária, reforma política e educação (GESTOR SEDES 2, 2009; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c).

O ano seguinte foi marcado, como vimos, pela introdução de uma nova governança para o CDES, tema que foi levado à primeira reunião do pleno do ano. Ao longo de 2008, a reforma tributária continuou em pauta e foram debatidos ainda o PDP e a crise econômica internacional e a conjuntura. A 27ª reunião foi ampliada (além dos conselheiros e ministros de Estado, contou com cerca de 300 convidados) e colocou em pauta a utilização dos recursos gerados com o petróleo extraído da camada pré-sal pela Petrobras (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2008a). Nota-se aqui um exemplo de como as atividades do CDES foram sendo conduzidas de forma que os temas debatidos estivessem sempre no centro da agenda governamental.

Em 2009, foram realizadas sete reuniões plenárias, sendo quatro ordinárias e três extraordinárias. As três reuniões extraordinárias foram realizadas em menos de seis meses – até então, em mais de cinco anos de existência, somente uma reunião extraordinária do pleno havia sido convocada. Interpretamos essa intensificação das reuniões de pleno como resultado de dois fatores conjunturais: a aproximação das eleições presidenciais com a necessidade de consolidar a instância como articuladora de temas caros à estratégia de desenvolvimento desenhada e à eclosão da crise internacional com ativa participação do CDES no debate sobre o tema²⁰³ – pela envergadura das discussões esse período será tratado de maneira mais detalhada em seção especial sobre a crise a seguir.

Com base na produção intensa de 2009, quando o Conselho se reuniu periodicamente para tratar da crise de 2008 e seus efeitos, com ênfase nas respostas do Brasil ao cenário econômico desfavorável, o CDES produziu em 2010 a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). A agenda foi tema das duas primeiras reuniões de pleno do ano. Na primeira delas, os conselheiros Artur Henrique, Paulo Simão e Marcelo Néri, do Comitê Gestor do CDES, apresentaram à plenária as avaliações do conjunto de conselheiros sistematizadas por eles que confluíam na ANC. Tratou-se, portanto, de uma etapa da elaboração da ANC, apresentada integralmente aos conselheiros na reunião seguinte pelos mesmos conselheiros e membros do Comitê Gestor. A reunião seguinte, que teve como tema “Educação e Inovação para o Novo Ciclo de Desenvolvimento” também foi pautada pela ANC, uma vez que o tema educação foi escolhido como prioridade no processo de elaboração da agenda.

O fortalecimento da dinâmica de funcionamento do CDES no período foi reforçado ainda pelo conteúdo técnico e político dos debates no âmbito dos GTs. No período de 2007 a 2010, estiveram em funcionamento, seis GTs, além do Observatório de Equidade e do Comitê Gestor, que também são contabilizados entre as comissões de trabalho previstas na lei de criação do CDES. O GT de Infraestrutura para o Desenvolvimento foi aprovado em reunião plenária do CDES de dezembro de 2006 e atuou intensamente na discussão sobre o planejamento das obras de infraestrutura previstas no PAC e depois no debate sobre transporte aéreo²⁰⁴ quando da crise do setor, em estreita consonância com o debate conjuntural. O GT

²⁰³ A primeira reunião do ano ocorreu juntamente com o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento, que debateu “a crise econômica e a dinâmica brasileira de crescimento econômico com distribuição de renda, ressaltando o papel do Estado como regulador e promotor do desenvolvimento e a construção de uma nova geopolítica mundial” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009b). Todas as reuniões plenárias do período trataram da crise ou de temas.

²⁰⁴ O GT reunia 25 conselheiros sob comando do conselheiro Paulo Godoy, escolhido pelos seus pares para coordenar o grupo. “Foram realizadas seis reuniões durante o ano de 2007 e duas em 2008, além de um segundo colóquio sobre o Plano Nacional de Habitação. Foram também formados dois subgrupos: Transporte Aeroviário e Habitação e Desenvolvimento

Bionergia²⁰⁵, com dois subgrupos, promoveu um debate que foi insumo mais tarde para a consolidação do Acordo para o desenvolvimento Sustentável, aprovado já no governo Dilma. Já o GT de Reforma Tributária, encerrado em 2003, foi reativado “com o objetivo de elaborar sugestões para aperfeiçoamento e aprofundamento da proposta de Reforma Tributária a ser encaminhada ao Congresso Nacional em 2007” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009b).

Os GTs de Educação Profissional e de Ciência e Tecnologia foram criados no âmbito de assuntos estratégicos segundo a PDP. O primeiro se integrava à PDP para a construção de um plano estratégico no tema, enquanto o segundo buscava promover estudos sobre como as políticas públicas, articuladas entre os atores públicos e privados, podem democratizar o acesso à Ciência e Tecnologia no Brasil. Finalmente, o GT de Eventos Esportivos foi criado no final de 2012 e pouco atou no período analisado.

Quadro 16 – Grupos temáticos do CDES – 2007-2010

Grupos de Trabalho	Ano de criação
GT Agenda da Infra-estrutura para o Desenvolvimento	2006
GT Bioenergia: etanol, bioeletricidade e biodiesel	2007
GT Reforma Tributária	2007
GT Educação Profissional, Técnica e Tecnológica	2008
GT Ciência e Tecnologia	2009
GT Grandes Eventos Esportivos	2010

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, Relatório de Atividades 2007-2010

Urbano. O subgrupo Transporte Aeroviário surgiu por demanda do Presidente Lula ao Conselho na Oficina de Governança do CDES, realizada em 21/05/2008, no sentido de refletir sobre o transporte aéreo no Brasil e elaborar sugestões para criação de voos regulares.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009b).

²⁰⁵ Em artigo recente, Artur Henrique, então coordenador do GT, narra o seu processo de criação em exemplo da dinamicidade em que os temas eram tratados à época: “Numa das reuniões do CDES, o então presidente Lula falava sobre a importância do etanol brasileiro diante das mudanças climáticas e da necessidade de utilizar um combustível que emitisse menos gases de efeito estufa. Foi seguido pelos empresários do setor, que defendiam que a utilização da cana-de-açúcar, diferentemente do etanol de milho produzido nos Estados Unidos, não competia com a produção de alimentos. O então presidente da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica), também conselheiro do CDES, uma das entidades que representam os interesses empresariais, reclamava que na disputa internacional pelo mercado de venda de etanol, ele não conseguia compreender por que as entidades do movimento social e sindical faziam propaganda contra o produto brasileiro, fazendo coro com as multinacionais estrangeiras.

Expliquei a ele as razões do nosso posicionamento: a primeira, a produção de etanol brasileiro continuava sendo feito com base no trabalho escravo, nos acidentes e mortes por estafa durante o corte de cana; e a segunda, que o avanço da plantação de cana-de-açúcar, para produzir etanol, estava sendo feito em terras que antes eram utilizadas para produção de alimentos. Portanto não se tratava de fazer propaganda contra, mas sim uma constatação da realidade vivida pelos trabalhadores e trabalhadoras do setor. Lançamos então um desafio: se vocês querem um posicionamento diferente, façam as mudanças acontecerem. Propusemos então a criação de um grupo de trabalho no âmbito do CDES para discutir um compromisso nacional de melhoria das condições de trabalho e as regras para realizar um mapeamento social, econômico e ambiental das áreas onde seria permitido o plantio de cana-de-açúcar. Resultado: dois anos depois, a Secretaria Geral da Presidência da República, junto às entidades representativas de trabalhadores e empregadores, assinaram um compromisso voluntário para melhoria das condições de trabalho no plantio da cana-de-açúcar. A partir disso, caberia aos sindicatos de trabalhadores incentivarem os que ainda não aderiram, cobrar o cumprimento dos compromissos e principalmente exigir de bancos públicos que não financiassem aqueles que não assinaram.” (DA SILVA, 2013).

Nota-se que os temas tratados pelos GTs, para além de preocupações com questões estruturais para o desenvolvimento, primam pelo debate de temas relacionados à conjuntura, o que vai ao encontro da já mencionada estratégia de atuação do CDES de estar no centro da agenda política. Esse acompanhamento de temas conjunturais se deu com um afastamento progressivo da agenda macroeconômica – com exceção das recomendações de monitoramento da crise –, campo em que, como vimos no capítulo anterior, os conselheiros pretenderam influir nos primeiros anos de funcionamento, principalmente no que se refere à ampliação do CMN e às altas taxas de juros (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2003a, 2004b, 2005b, 2006b).

A preocupação com a temática do desenvolvimento já estava presente na primeira fase do Conselho, nas motivações quando da decisão da criação do conselho. Contudo, na primeira fase do conselho, em função da importância atribuída pelo governo Lula às reformas previdenciária, tributária e sindical como condições importantes para uma trajetória sustentável de desenvolvimento, conferiu um sentido mais imediato ao tratamento dessa problemática, ficando em plano secundário uma visão de médio e longo prazo. (TÁPIA, J., 2007, p. 206)

Os temas centrais da agenda do período envolvem uma clara preocupação com a construção do que Tápia chamou de “uma trajetória sustentável de desenvolvimento” e se refletem nos produtos do CDES. Como é possível observar no quadro abaixo, os produtos abordaram temas diversificados, mas é possível organizá-los em torno de três eixos principais, todos caros à temática de desenvolvimento: (i) desenvolvimento sustentável (matriz energética, combustíveis e mudança climática); (ii) acompanhamento técnico da equidade no âmbito da educação e do sistema tributário; (iii) políticas anticíclicas (financiamento de longo prazo, investimento, habitação e infraestrutura).

Assim como a análise das reuniões plenárias e dos GTs já indica, as matérias aprovadas no período confirmam a mudança no caráter programático do primeiro mandato. Enquanto as matérias aprovadas no primeiro governo Lula foram marcadas primordialmente por documentos estratégicos (documentos estruturantes) e moções (documentos de cunho mais político) e uma produção ainda incipiente de relatórios e pareceres (documentos com caráter mais técnico), no segundo governo, a relação se inverte. Ou seja, no período entre 2007 e 2010, entre as 31 matérias aprovadas (concentradas, 65%, entre 2009 e 2010), há apenas um documento estratégico (ACD), 11 moções (manifestações políticas dos conselheiros sobre temas conjunturais concentradas principalmente na segunda metade do mandato), 12 pareceres e sete relatórios.

Quadro 17 – Matérias aprovadas do CDES – 2007 a 2010

Tipo	Título	mês/ano
Documento estratégico	Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC)	jun/10
Moção	sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária	ago/08
Moção	sobre a Crise Financeira Internacional	out/08
Moção	sobre o Fortalecimento de Cooperativas	fev/09
Moção	sobre o Pré-Sal	out/09
Moção	sobre a Infraestrutura Aeroportuária Brasileira	nov/09
Moção	sobre Mudança do Clima	nov/09
Moção	sobre indicação da Pastoral Criança ao Premio Nobel da Paz	jan/10
Moção	sobre Bioenergia e Biocombustíveis	jun/10
Moção	sobre a Aplicação dos Recursos do Fundo Social do Pré-Sal	jul/10
Moção	CDES sobre a Agricultura do Novo Ciclo de Desenvolvimento	ago/10
Moção	sobre Financiamento de Longo Prazo	dez/10
Parecer	sobre Reforma Política	jul/07
Parecer	de Observação n.º 2 - As Desigualdades da Escolarização no Brasil	nov/07
Parecer	sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária	fev/08
Parecer	sobre Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional	mar/08
Parecer	sobre Habitação de Interesse Social	ago/08
Parecer	sobre Bioenergia e o Desenvolvimento	out/08
Parecer	sobre Política Nacional de Aviação Civil - 11.2008 -	nov/08
Parecer	de Observação n.º 1 - O Sistema Sistema Tributário Nacional	jun/09
Parecer	Observação n.º 3 - As Desigualdades na Escolarização no Brasil	jun/09
Parecer	sobre Investimentos	dez/09
Parecer	de Observação n.º 2 - Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional	dez/10
Parecer	de Observação n.º 4 - As Desigualdades na Escolarização no Brasil	dez/10
Relatório	GT Reforma Tributária	jul/07
Relatório	Reforma Tributária - Um Eixo Estratégico para o Desenvolvimento com Equidade	dez/07
Relatório	de Observação n.º 2 - As Desigualdades na Escolarização no Brasil	dez/07
Relatório	de Observação n.º 3 - As Desigualdades na Escolarização no Brasil	jun/09
Relatório	de Observação n.º 1 - Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional	jun/09
Relatório	n.º 1 - GT Matriz Energética	nov/09
Relatório	de Observação nº 4 - As Desigualdades na Escolarização no Brasil	dez/10

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Tanto os pareceres como os relatórios concentravam-se na temática da desigualdade por meio da produção do OE sobre o sistema tributário e educacional. A exceção foi o parecer sobre Reforma Política, que defendia a questão como “primordial, urgente e prioritária para que o país siga rumo ao desenvolvimento democrático e sustentado” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007b). O parecer defendia recomendações que abarcavam “três eixos políticos fundamentais: o do aperfeiçoamento da democracia representativa, o do fortalecimento da democracia direta e participativa, e o das relações entre o Poder Executivo e

o Poder Legislativo no processo orçamentário” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007b). Esses eixos foram fruto do Seminário Reforma Política promovido pelo CDES “com o objetivo de agregar as perspectivas do Congresso, da academia e de outros atores sociais às análises dos Conselheiros e Conselheiras” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007a). Os subsídios gerados foram encaminhados ao presidente da República em julho de 2007 e incluíam a defesa do financiamento público das campanhas políticas e da adoção do voto em lista fechada ou em lista flexível, na qual o eleitor pode alterar a ordem proposta pelo partido (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007b). Entretanto, não pela qualidade das propostas, mas sim por uma decisão política, o governo teria perdido o *timing* para o encaminhamento da matéria, o que teria sido um ponto de arrependimento do presidente Lula, conforme apontado em entrevista com gestor do governo.

[...] não tenha dúvida, a melhor reforma política produzida até hoje são os textos do Conselho. Que o Presidente mandou pelo projeto de Lei 2008, mandou pro Congresso, mandou com atraso e ele se arrependeu. A princípio o Presidente achou que [...] era uma questão muito polêmica e etc e tal. Que o Conselho produziu então que os partidos deveriam chamar pra si essa responsabilidade de fazerem reforma política. No fim do mandato o Presidente se arrependeu profundamente. O Presidente percebeu que com a força que o poder executivo ainda tem e mantém na estrutura do governo brasileiro que ele deveria ter assinado antes [...], foi um erro político que nós cometemos, o governo cometeu, e que provavelmente poderia ter naquele momento em alguns pontos pelo menos, ter feito avançar essa proposta. [...] Você vê que não é uma coisa que possa ser manipulada e acho que o resultado que quando o poderio executivo quer aproveitar, ele aproveita muita coisa. A sociedade também e o Congresso também. Tivesse o congresso ouvido o Conselho, por exemplo, nessa questão da reforma política não teríamos passado por essa crise que estamos passando hoje, que é a crise política. (GESTOR GOVERNO 3, 2011)

Outro indício do fortalecimento institucional do CDES foi o amadurecimento da SEDES e da tecnologia de gestão do Conselho. Responsável por operacionalizar todas as mudanças acima descritas (organização das reuniões, estruturação do Comitê Gestor, dos grupos de trabalho e do OE e sua rede de observação), a SEDES possuía, na ocasião, além de um secretário e um secretário adjunto, uma equipe de cerca de 30 profissionais distribuídos em quatro diretorias cujas atribuições foram explicitadas anteriormente. A robustez da SEDES seria indício do mencionado aperfeiçoamento da tecnologia de gestão. Entretanto, cabe destacar que, das quatro diretorias, duas eram responsáveis de maneira mais direta por consolidar e aprimorar esta tecnologia: a de Tecnologia e Diálogo e a de Gestão. A primeira, a Diretoria de Tecnologia e Diálogo estava direcionada para a relação com outros órgãos e interação entre os conselheiros. A área foi responsável, por exemplo, pela definição da metodologia de escolha dos conselheiros componentes do Comitê Gestor, estruturando “oficinas de governança” para a aplicação de uma metodologia específica chamada

“investigação apreciativa”²⁰⁶, utilizada para que os nomes – “conselheiros com destacada participação nas atividades do Conselho” (GESTOR SEDES 1, 2009) – fossem escolhidos entre os próprios conselheiros ao final do encontro sem que houvesse uma votação explícita. A dinâmica inicial proposta envolvia divisão em vários grupos móveis, com somente um conselheiro fixo por grupo, para que cada um pensasse no seu papel enquanto conselheiro. Segundo o gestor, a dinâmica teria sido um sucesso e resultado na escolha de conselheiros para compor o Comitê Gestor (GESTOR SEDES 1, 2009). A justificativa para a utilização de tal dinâmica foi diminuir as pessoas desligadas do processo, que só estão ali, nas palavras do gestor, “de pirata de papagaio”. O resultado foi o fortalecimento e envolvimento dos próprios conselheiros, de modo a minimizar uma prática frequente nos primeiros anos do CDES quando muitos enviavam suplentes e assessores para as reuniões de pleno. Além disso, a diretoria foi responsável por pensar a metodologia de funcionamento do OE.

A segunda área responsável pela melhoria da tecnologia de gestão do Conselho, a Diretoria de Gestão, estava voltada para atividades internas como a interação da SEDES com os conselheiros, bem como o desenho e alimentação do site, de modo a transformá-lo em uma ferramenta de gestão. A transformação foi visível ao longo dos anos: em 2009, a Secretaria implantou inúmeras melhorias no sítio eletrônico do CDES, que ganhou novas informações e passou a disponibilizar de maneira organizada não somente seus produtos e notícias sobre a arena, mas também informações básicas sobre os conselheiros e o marco legal. Como explicou gestor da SEDES em entrevista, o site, além de um meio de garantir a transparência em relação às atividades do Conselho e a comunicação para a sociedade, foi estruturado para ser uma ferramenta de gestão interna do CDES²⁰⁷.

As outras duas diretorias, apesar de não contribuírem de maneira direta na tecnologia de gestão propriamente dita, teriam atribuições centrais no fortalecimento institucional do CDES. A Diretoria de Apoio a Formulação de Políticas era responsável pela sustentação dos GTs que passam a ser deliberadamente peça central nas atividades do CDES. Ao trazer representantes do próprio governo, bem como convidados externos, para tratar de um determinado tema, a diretoria promovia uma articulação, muitas vezes inédita, entre atores que não haviam tido contato anteriormente, mas estão interessados em resolver problemas

²⁰⁶ A investigação apreciativa é uma metodologia de planejamento estratégico “sem foco no problema”, “com foco no outro” (GESTOR SEDES 1, 2009).

²⁰⁷ Dois exemplos disso são (i) a área específica para conselheiros, com *login* de acesso próprio, onde são trocadas versões de documentos que estão em fase de elaboração e (ii) o envio de convites para as reuniões plenárias bem como as confirmações realizadas por meio de uma funcionalidade também hospedada no *site* do CDES (GESTOR SEDES 3, 2015).

comuns. E mais, essa articulação acabava gerando um efeito de organização intragovernamental em torno de temáticas que vinham sendo tratadas isoladamente por diferentes órgãos, aspecto destacado por mais de um entrevistado (ACADÊMICO 3, 2015; CONSELHEIRO 1, 2015; GESTOR SEDES 3, 2015).

A Diretoria Internacional foi criada em 2007 para absorver demandas que vieram com o CDES assumindo a presidência da AICESIS em junho do mesmo ano. Como informa o relatório de atividades, ao assumir a presidência do biênio 2007-2009 da Associação de órgãos na mesma natureza, o CDES incorpora “inúmeras atividades e rotinas, tendo sido necessário constituir uma equipe para acompanhar estas demandas²⁰⁸” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2007c). O sítio eletrônico do Conselho explica a importância da presidência da AICESIS destacando os seguintes pontos: (i) articulação de 70 conselhos econômicos e sociais em todo o mundo; (ii) garantia de assento no ECOSOC²⁰⁹, no Conselho Europeu e na OIT; (iii) condução da discussão de assuntos de grande interesse do Brasil (exemplos: financiamento do desenvolvimento, Objetivos do Milênio e Trabalho Decente); (iv) participação do Brasil em diversos fóruns internacionais; (v) promoção do Brasil como um Estado democrático “longe da tradição autoritária que pesava sobre nós”; (vi) acompanhamento das atividades do CDES pelo MRE, o que seria um reconhecimento de sua capacidade no âmbito da cooperação internacional; (vii) reconhecimento do esforço dos titulares do Conselho na promoção da cooperação internacional – ONU, AICESIS, CES francês, espanhol, italiano e o Conselho Europeu – e do papel de incentivador da construção de similares na América Latina (Peru, Bolívia, México, Argentina, Uruguai); (viii) consolidação institucional do CDES enquanto articulador de um conjunto de atores sociais com posições políticas muito distintas: “o período eleitoral pode nos levar a posições de conflitos com muitos desses atores. O fortalecimento do Conselho pode ser a oportunidade para reestabelecer a interlocução com esses atores”. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

²⁰⁸ Ao longo dos quatro anos a presidência brasileira da AICESIS foi responsável por dois encontros internacionais (2007 e 2009), três reuniões do conselho administrativo (2007 a 2009) e três assembleias gerais em (2007 a 2009) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2010a). Todas elas eram precedidas de intensa preparação com diversas rodadas de reuniões preparatórias seja para tratar de questões logísticas, seja para a definição do tema anual dos encontros.

²⁰⁹ Trata-se do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (*United Nations Economic and Social Council – ECOSOC*). Com 54 membros eleitos pela Assembleia Geral por períodos de três anos, a instância é um dos seis órgãos estabelecido pela Carta das Nações Unidas em 1946 e é o principal órgão de coordenação, avaliação de políticas, diálogo político e recomendações sobre questões econômicas, sociais e ambientais, bem como de implementação de metas de desenvolvimento internacionalmente acordada. É mecanismo central para as atividades do sistema das Nações Unidas e suas agências especializadas, supervisionando os órgãos subsidiários no âmbito econômico, social e ambiental. Integram o ECOSOC as seguintes comissões: a FAO, a OIT, a OMS, a UNESCO e o Conselho de Direitos Humanos. (ONU, ECOSOC, 2015).

Os pontos acima são um resumo importante, uma vez que indicam a posição de destaque que a dimensão internacional adquiriu como instrumento de consolidação das aspirações do Conselho. Tais aspirações dizem respeito não somente ao fortalecimento institucional da arena perante pares e internamente, mas também ao papel de articuladora e incentivadora do modelo de diálogo sobre o desenvolvimento entre os países da América Latina. Como explicou gestor da SEDES em entrevista em 2009, haveria um esforço deliberado de articular a criação de pares na região, com conversações com Chile, Argentina e Peru (GESTOR SEDES 2, 2009)²¹⁰.

Como vimos, o Conselho enfatiza a dimensão internacional desde o primeiro ano de atividades. No entanto, a constituição de uma diretoria de assuntos internacionais e a assunção da presidência da AISECIS conferiram maior força a sua atuação externa. Como destacado em relatório de atividades, o CDES participou de “ações e projetos de organismos internacionais, voltadas a uma mais participativa governança global e à construção de consensos sociais, como instrumentos necessários a programas de desenvolvimento nacionais”. Com esse viés, ao longo do período analisado nesta seção – 2007 a 2010 – foram inúmeras as atividades internacionais realizadas²¹¹.

Nota-se, ao longo do período entre 2007 e 2010, um evidente adensamento das atividades do Conselho, permitindo seu fortalecimento institucional, o que apontaria para a viabilização de interações estratégicas. Entretanto, tal como não seria suficiente explicar o adensamento das atividades unicamente pelo trabalho e coesão da SEDES, também não seria possível comprovar que o CDES tenha se configurado como vantagem institucional somente pelo aprendizado institucional fortalecimento. Como vimos, a viabilização de interações estratégicas envolve a construção de políticas de longo prazo em um contexto favorável. Nesse sentido, cabe analisar as interações entre SEDES e conselheiros e entre conselheiros a

²¹⁰ Entretanto, as entrevistas realizadas em 2009 dão indícios das dificuldades enfrentadas nesta cooperação incentivadora. Como já mencionado anteriormente, o Chile teria perdido o *timing* de criação (GESTOR 1, 2009). Na Argentina, o processo de criação não teria tido êxito, porque a proposta era que o conselho fosse deliberativo e, então, como explica o gestor entrevistado “fica difícil, porque não tem como criar uma estrutura deliberativa assim, o congresso não aceita” (GESTOR SEDES 2, 2009). Já no Peru, já existiria uma estrutura similar, o Conselho Nacional do Emprego e Trabalho, com a qual o CDES esboçou uma parceria técnica.

²¹¹ Destaco aqui as de caráter dissipador do modelo na região, bem como divulgador do CDES entre pares. Em 2007, merece nota o Seminário Internacional “Diálogo Social na América Latina – Fortalecendo a Democracia” e as visitas aos Conselhos Econômicos. Em 2008, destacam-se a Assembleia-Geral da AICESIS, a missão do Comitê Gestor do CDES ao CESE, o encontro CDES/OIT/PALOP e a participação a Conferência Internacional do Trabalho da OIT. Em 2009, além das atividades da AICESIS, o CDES buscou realizar parcerias com outros conselhos, a exemplo CESE e da Câmara Cívica da Federação Russa. Finalmente, em 2010, destaca-se a participação nas reuniões do Conselho de Administração da Associação e da relatoria do tema de trabalho, que é “O Papel dos Conselhos Econômicos Sociais e Instituições Similares no Novo Modelo Econômico, Social e Ambiental de Governança Global”. E para construir subsídios ao tema, o CDES promoveu em parceria com a AICESIS, em setembro, o Seminário Internacional sobre Governança.

partir de temáticas específicas, exercício que realizaremos na próxima seção, ao tratar da atuação do CDES no monitoramento da crise de 2008.

4.3 Interações estratégicas na crise internacional de 2008

O CDES defende que o momento é de entendimento nacional entre governos, parlamento, empresários, trabalhadores e organizações sociais para proteger nosso desenvolvimento com equidade, geração de emprego e distribuição de renda, baseado nas atividades produtivas, no trabalho e na solidariedade. (Moção sobre a crise, 14/10/2008, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 27)

O CDES alerta para importância de manter um ambiente de expectativas realistas no Brasil, de gerar uma agenda positiva, orientada para o futuro e ancorada nas potencialidades reais do País. Aponta a importância de acompanhar a conjuntura, compartilhando informações e análises entre Governo e diferentes setores da sociedade, e propondo recomendações quanto a alternativas para minorar os efeitos do contágio da crise internacional sobre o desempenho da economia brasileira.

Para o CDES o momento é de entendimento nacional, envolvendo todos os níveis e esferas do poder público, empresários, trabalhadores e organizações sociais para assegurar a continuidade de um círculo virtuoso de investimento e crescimento, com equidade, responsabilidade ambiental, geração de emprego e distribuição de renda, baseado nas atividades produtivas, no trabalho e na solidariedade. (Nota sobre a crise, 22/01/2009 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 30)

Quando a crise internacional de 2008 eclode, o CDES estava no ápice de seu aprendizado institucional, o que, sem dúvida, contribuiu para a destacada atuação protagonizada pela arena. A relação entre os conselheiros era profícua, com o ambiente inicial de desconfiança tendo se transformado em uma atmosfera propícia ao diálogo com redução vertiginosa de demandas setoriais. Havia um *modus operandi* bem azeitado, não somente a partir da nova governança de 2008 – reconhecido destaque aos GTs, intensificação das atividades do OE e criação do Comitê Gestor –, mas, principalmente, com o aprendizado dos cinco anos de atividade. Expressos pelas centenas de horas de reuniões plenárias; inúmeros encontros, reuniões, seminários, colóquios etc; intensa produção de relatórios, pareceres, moções etc, esses anos tiveram o processo de elaboração da AND como a experiência mais enriquecedora no sentido de prática de interação com (des)setorização das propostas. Entretanto, apesar dos diversos pontos da Agenda expressos direta ou indiretamente nas

políticas governamentais para o desenvolvimento²¹², não houve, como vimos, o devido reconhecimento por parte da Presidência no que se refere à pactuação de suas recomendações.

Argumentamos que, no debate sobre a crise internacional, essa frustração em reação à AND se desfez e o CDES experimentou a promoção de interações estratégicas, ainda que intermitentes. Tal fato se deve, não somente à base que a AND conferiu às recomendações produzidas pelo Conselho sobre a crise, mas a dois pontos importantes: (i) o CDES ter estado, reconhecidamente, no centro da agenda sobre o debate da crise financeira internacional, com o Conselho tendo, inclusive, como veremos, se antecipado na indicação da prioridade do tema para a agenda governamental; (ii) o ajuste de expectativa dos conselheiros por parte da resposta que o Executivo, mais precisamente a Presidência da República, daria às recomendações do Conselho.

Em trabalho que argumenta que o poder de previsão e compartilhamento das informações do CDES na conscientização do governo sobre a gravidade da crise teria sido “um dos fatores condicionantes para que o Brasil conseguisse ter bom desempenho no período inicial da crise”, argumenta-se que o Conselho produziu, como veremos nesta seção, “recomendações à presidência muito antes do colapso do sistema financeiro” (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015). Nesse cenário, não houve, por parte dos conselheiros, frustração de expectativas quanto ao retorno dado pela Presidência, seja pelo caráter de ações emergenciais, e não de estratégias de longo prazo, seja pela incorporação de algumas sugestões do CDES na agenda ou pela apresentação de propostas anticíclicas do governo em primeira mão aos conselheiros.

O fato é que, no processo de diálogo, narrado ao longo desta seção, representantes de diversos ministérios-chave, bem como do Banco Central e do BNDES, tiveram contato constante com conselheiros, muitas vezes representantes do empresariado, e a interlocução propiciou não apenas o conhecimento prévio dos comportamentos mútuos diante da crise, como ajustes em torno das reações de ambos os lados, o que se configuraria como uma

²¹² Como já mencionamos e problematizaremos a seguir na conclusão, não é possível saber até que ponto o CDES foi influenciado ou influenciou a agenda governamental. Segundo Garcia, seria possível reconhecer elementos da AND em políticas governamentais: “Algumas manifestas preocupações do Presidente parecem ter ajudado para que a Agenda Nacional de Desenvolvimento não fosse parar nas prateleiras empoeiradas ou nos fundos escuros das gavetas. Os fatos revelam que mesmo sem pública explicitação da ascensão da AND à posição orientadora das ações governamentais, os seus conteúdos e diretrizes passaram a ser encontrados em muitas decisões e iniciativas do governo, desde então (a redução célere das desigualdades sociais, a geração recorde de empregos formais, a ampliação inédita do mercado interno de consumo, o aumento do investimento público, a valorização continuada do salário mínimo e benefícios previdenciários e assistenciais, a atenção à segurança pública – Pronasci, a recuperação da malha infraestrutural - PAC, o Plano de Desenvolvimento da Educação, a redução das taxas de juros básicas e a ampliação do financiamento ao investimento entre outros). Uma confrontação mais detalhada das propostas da AND com as realizações governamentais irá mostrar grande convergência.” (Garcia em CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010).

interação estratégica. Frente a tal processo, as políticas anticíclicas desenhadas – expressas, em resumo, por investimentos públicos para sustentação do crédito, queda dos juros, desoneração tributária, contenção da depreciação da moeda, entre outras medidas – permitiram uma rápida recuperação da economia brasileira no primeiro momento da crise. Nesse sentido, argumentamos que as interações estratégicas viabilizadas pelo CDES foram essenciais para resgatar um cenário de confiança e previsibilidade para a retomada do crescimento. Na mesma linha, Viégas e Monteiro argumentam que:

Nos períodos nos quais o ciclo recessivo se acelera é fundamental que os atores tenham melhores expectativas sobre as ações dos outros. Quando se deparam com uma conjuntura de crise a tendência é que os bancos reduzam o crédito, os empresários parem de investir, a produção caia e o desemprego aumente levando a uma contração da demanda. Nessa dinâmica, é fundamental que os empresários e os trabalhadores tenham uma resposta positiva do governo no sentido de sustentação do crédito e manutenção dos empregos. O conselho pode gerar maior confiança e previsibilidade nas interações entre os setores ali representados para que seja possível desacelerar esse ciclo. Ao ter a garantia da manutenção do crédito, o empresariado torna-se mais confiante em investimentos futuros e mais disposto a acordos de não demissão no período seguinte. Por sua vez, o segmento dos trabalhadores fica menos apreensivo com sua estabilidade e ajuda a manter a produção e a demanda estáveis. Não apenas as ações efetivas do governo são essenciais para esse processo, mas a comunicação das mesmas e a abertura do governo à recepção das demandas dos empresários e trabalhadores tornam possível o sucesso das políticas anticíclicas. Nesse ponto, a existência e o funcionamento efetivo de um conselho como o CDES como arena pública de negociação, disputa e comunicação entre esses atores é um potencializador de estratégias eficazes de combate a crises. (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015, p. 45)

Se entre 2007 e 2008, já havia um debate iniciado entre pesquisadores e governos sobre o quadro da crise dos EUA²¹³, a preparação para uma suposta crise de maiores proporções não ocupava o cerne da agenda governamental. (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015). Nesse momento, o CDES teria sido precursor na proposta de discutir a crise dos EUA e seus efeitos. A primeira iniciativa nesse sentido foi o Primeiro Encontro (Colóquio) Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional, realizado em 13 de março de 2008, na sede do BNDES, no Rio de Janeiro. O objetivo foi “ampliar a compreensão do CDES sobre a crise econômica internacional e seus possíveis desdobramentos sobre a economia brasileira” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c). Como explicam Viégas e Monteiro, o debate teria girado em torno de “soluções que proporcionassem o não contágio da economia brasileira pela onda recessiva que se anunciava a partir dos EUA e já

²¹³ A crise internacional de 2008 teve origem na prática dos EUA de juros baixos para expansão de empréstimos hipotecários, que ficou conhecida como crise dos *subprimes* pelo fato de as hipotecas serem concedidas a tomadores que não ofereciam garantias suficientes para se beneficiar da taxa no nível ofertado. A crise levou à inadimplência generalizada e foi revelada como crise financeira em fevereiro de 2007. Entretanto, somente em 2008 tomou proporções de crise econômica, com a quebra dos principais bancos norte-americanos e se estendeu à Europa em 2009.

mostrava sinais de contaminação de diversas economias pelo mundo.” Como explicam os autores, devido à integração da economia brasileira com a norte-americana, a possibilidade de contágio e os riscos seriam altos (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015).

O encontro resultou em um parecer apresentado ao presidente Lula na 25ª reunião ordinária do pleno, realizada em Brasília, menos de um mês depois, no dia 15 de abril de 2009. O parecer propunha uma “provocação aos conselheiros” sobre a melhor forma de atuação do CDES para reduzir as possibilidades de “contágio da crise”. Nesse sentido, o documento levantava um diagnóstico externo – mudança de posição do FMI²¹⁴ – e interno – ambiente favorável e riscos²¹⁵ –, propunha questões para debate²¹⁶ e, ainda, esboçava recomendações: (i) reforma tributária e propostas mais ousadas de desonerações para incentivar o emprego e o investimento; (ii) busca de formas adequadas de regulamentação e regulação do mercado financeiro; (iii) impedimento da deterioração da balança comercial; (iv) cautela em qualquer estratégia e, finalmente, (v) intensificação de relações com parceiros tradicionais, conferindo prioridade ao Mercosul, América do Sul e BRICs (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 26). Tais atividades e a produção dos documentos e recomendações delas advindas foram as primeiras de uma série produzida no âmbito do acompanhamento da crise. Elas estão, juntamente com as demais atividades e documentos sobre a crise internacional de 2008, sistematizados no quadro abaixo:

²¹⁴ Após explicar do que se trata a crise, adverte: “Os países que têm espaço para implementar políticas monetárias e fiscais anticíclicas foram estimulados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a atuar imediatamente. Essa mudança de ênfase do FMI é mais um sintoma da gravidade da atual crise.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 25).

²¹⁵ “O Brasil encontra-se em com uma conjuntura bastante confortável em relação a crises internacionais anteriores – economia em expansão (5,4% de crescimento do PIB em 2007), situação do setor externo relativamente sólido - reservas internacionais elevadas, entrada de investimentos externos volumosos, consecutivos superávits no balanço de pagamentos em conta corrente, condição de credor líquido externo – e taxa de inflação próxima do centro da meta (4,5%). Há riscos para a manutenção da trajetória de crescimento caso os gargalos de infraestrutura não sejam enfrentados com urgência. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) representa um esforço substancial na busca de soluções para o problema. O Brasil, ou qualquer outra economia no mundo, não está imune à crise. O governo brasileiro, por meio de seus canais competentes está vigilante.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 25)

²¹⁶ “(i) Há muita discussão sobre o suposto descolamento da economia brasileira da economia dos EUA o que nos livraria do contágio da crise. Existe algum fundamento por trás dessa tese? Este é um aspecto para discussão, embora essa ideia pareça fora da realidade. (ii) Vamos conseguir sustentar o desempenho favorável da economia brasileira nos próximos anos? O que podemos recomendar para tornar esse cenário o mais provável, à luz da adversa conjuntura internacional? (iii) Vamos obter o “grau de investimento” esse ano? No que esse status afeta a situação do País frente à crise? Qual a credibilidade das agências que avaliam risco no contexto dos erros cometidos ao não detectarem os problemas que culminaram na atual crise norte-americana?” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 26)

Quadro 18 – Acompanhamento da crise econômica de 2008 – CDES

Atividade	Data	Produto
1º Encontro (Colóquio) Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional	13/03/2008	Parecer apresentado na 25ª Reunião do Pleno
25ª Reunião Ordinária do Pleno do CDES	01/04/2008	<i>Apresentação do parecer acima</i>
2º Encontro Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional	14/10/2008	Moção ao Presidente da República sobre os efeitos da crise econômica internacional
28ª Reunião Ordinária do Pleno do CDES	06/11/2008	<i>Apresentação da moção acima</i>
3º Encontro de Monitoramento da Crise	22/01/2009	Nota do CDES sobre a Crise Econômica Internacional
4º Encontro de Monitoramento da Crise	16/02/2009	-
29ª Reunião Ordinária do Pleno do CDES - Seminário Internacional sobre Desenvolvimento	05 e 06/03/2009	-
Reunião com a Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e Empregabilidade do Senado	19/03/2009	-
30ª Reunião Ordinária do Pleno do CDES	04/06/2009	Rede de Proteção Social Brasileira: promovendo equidade e desenvolvimento
Mesa-Redonda da Sociedade Civil – Brasil/União Européia	07 e 08/07/2009	Impactos Sociais da Crise Econômica Internacional e os Desafios do Desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, Trajetória do Debate no CDES sobre a Crise Internacional

Entre agosto e setembro de 2008, as principais concessionárias de hipotecas dos EUA²¹⁷ foram estatizadas após quebrarem; Lehman Brothers, tradicional banco de investimentos, pediu concordata, seguido pelo *Bank of America* e pela *Merrill Lynch*, uma das maiores corretoras do mundo. Diante desse quadro que revelou a profundidade da crise e expôs a fragilidade do maior sistema financeiro do mundo, o CDES realizou novo encontro – o Segundo Encontro Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira – para discutir a crise em 10 de outubro de 2008, no gabinete Regional da Presidência da República, em São Paulo, com a participação do economista Luiz Gonzaga Beluzzo. Como explicam Viêgas e Monteiro, no encontro, houve o aprofundamento da posição inicial com a manutenção do diagnóstico prévio quanto à capacidade da economia brasileira de se proteger da propagação da crise, bem como quanto à gravidade da situação internacional. A diferença foi que o agravamento da crise trouxe o debate mais enfaticamente para o cerne da agenda governamental e evidenciou a necessidade de manutenção das atividades sobre a crise com maior frequência no CDES (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015, p. 46).

Frente aos primeiros impactos da crise no Brasil com a desvalorização da moeda e a contração do crédito e do crescimento de alguns setores diretamente vinculados à demanda internacional, o encontro resultou em uma moção com recomendações mais específicas do que as do primeiro documento: (i) intensificação da ação do Banco Central para estabilizar o

²¹⁷ *Federal National Mortgage Association (FNMA)* e a *Federal Home Loan Mortgage Corporation (FHLMC)*.

câmbio e restaurar, assim, o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazo; (ii) intensificação da “autoridade monetária” com relação aos bancos públicos e privados para o restabelecimento do crédito para as atividades produtivas e o comércio; (iii) interrupção do aumento da taxa de juros (SELIC) a partir da reunião seguinte do Copom; (iv) manutenção dos investimentos públicos, do compromisso com o PAC, com a PDP e com os programas sociais. Argumentava-se, nesse sentido, que a “situação extraordinária” exigiria “adaptações nas políticas monetária e fiscal” com “ação do Estado imediata” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 27).

A moção foi aprovada na 28ª reunião plenária no dia 06 de novembro de 2008 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 14). O documento havia sido entregue em reunião do Comitê Gestor do CDES com o presidente Lula, no dia 24 de outubro de 2008. Uma das preocupações principais da reunião foi a instabilidade do câmbio – uma vez que a sua flutuação tem efeito imediato sobre as exportações. Além disso, o líder empresarial do Comitê, Paulo Godoy, propôs a criação de um fundo para garantir a manutenção dos investimentos em infraestrutura de obras já contratadas (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015). Essa reunião foi um marco na interação: como explicam Viégas e Monteiro, foi aberta uma espécie de interlocução direta com o governo, de modo que as medidas anunciadas pelo governo teriam sido “apoiadas” pelos conselheiros:

A postura dos conselheiros e do governo no período revelou a convergência na estratégia para as primeiras ações de combate aos impactos da crise. Os Conselheiros apoiaram as primeiras medidas anunciadas no início do mesmo mês pelo ministro Guido Mantega na reunião do Conselho Político. Foram estas: os empréstimos de curto prazo em leilões de dólares para o sistema bancário, utilização das reservas e swap, redução do compulsório, aumento dos recursos do BNDES, aumento das linhas pré-embarque do BNDES e antecipação dos desembolsos para a safra 2008/09 (ASSESSORIA SEDES, 2008). As ações mais incisivas vieram com a edição em 06 e 21 de Outubro das medidas provisórias 442, que ampliou o poder de intervenção do Banco Central sobre o mercado, e 443 que autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil. Tais medidas revelam a necessidade de ampliação do arcabouço legal para garantir a maior intervenção defensiva do Estado em reação aos choques que começavam a surtir efeito sobre a economia nacional. Essas medidas, embora não tenham sido elaboradas diretamente pelo Conselho, foram convergentes à recomendação de maior intervenção no sistema financeiro por parte do Estado. Outra resposta importante do governo que revelou tal convergência foi a detenção do processo de aumento da taxa Selic [...] (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015, p. 46).

Tendo em vista o caráter de urgência das ações que deveriam ser tomadas frente à intensificação da crise, após receber a moção, o presidente pediu que a reunião do pleno do CDES que estava marcada para o dia 20 de novembro²¹⁸ fosse antecipada para o dia 06. O

²¹⁸ Ver data em <http://www.cdes.gov.br/noticia/5608/veja-as-datas-das-reunioes-plenarias-do-cdes-em-2008.html>

tema da reunião – conjuntura internacional – teria sido definido pelo próprio presidente após receber a moção que pedida atenção às ações frente à crise. Os elementos para a interação estratégica estavam dados. Pode-se dizer que o presidente Lula aproveitou a oportunidade da demanda vinda dos conselheiros para apresentar as medidas de combate à crise que vinham sendo articuladas no governo, muitas em consonância com os pareceres do próprio CDES. Nesse sentido, por um lado, foram realizadas apresentações do “núcleo estratégico do governo” – o ministro da Fazenda, Guido Mantega, a chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, e o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles – sobre as ações em relação à crise (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015): Mantega anunciou a ampliação de investimentos públicos²¹⁹; Rousseff falou sobre o papel do PAC na recuperação e Meirelles divulgou a injeção de divisas no sistema financeiro para bancos pequenos e médios²²⁰. Por outro lado, os conselheiros comentaram as ações governamentais, demonstrando alinhamento:

O conselheiro Paulo Godoy ponderou que as ações de estabilização do câmbio estavam sendo fundamentais para a manutenção dos negócios. O conselheiro Fábio Colletti Barbosa, por sua vez, elogiou medidas anunciadas pelo Banco Central, como a liberação dos compulsórios bancários, que ajudaram o mercado a se equilibrar. O conselheiro José Carlos Bumlai ressaltou que setores do agronegócio, que apresentaram forte expansão nos últimos anos, precisariam de uma rápida injeção de crédito para manter os investimentos. O conselheiro Joseph Couri pediu atenção dos bancos públicos para auxiliar as pequenas empresas. Já o conselheiro Artur Henrique da Silva Santos classificou a crise como sendo uma crise do modelo neoliberal e defendeu a centralidade da questão do emprego no debate. O conselheiro Abílio Diniz afirmou que os países melhor situados se fortalecerão mais rapidamente após as dificuldades. O convidado especial do CDES, Deputado Armando Monteiro e Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), lembrou das dificuldades da indústria, mas reconheceu o esforço do governo para prover liquidez. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 15)

A partir da avaliação das falas de cada conselheiro mencionado acima²²¹, Viègas e Monteiro concluem que os “discursos dos Conselheiros revelam como se deu a dinâmica de interação entre governo, empresários e entidades laborais nesse período inicial da crise e que teve o CDES com uma das principais arenas de negociação e troca de informações entre tais setores.” E completam que haveria um “nível considerável de consenso entre o governo e os setores produtivos que exerceram forte influência para a adoção de medidas anticíclicas e que

²¹⁹ Refere-se à “liberação de R\$ 19 bilhões para o setor produtivo, sendo que do total, R\$ 10 bilhões serão do BNDES destinados a grandes empresas; R\$ 5 bilhões do Banco do Brasil para pequenas e médias empresas; e R\$ R\$ 4 bilhões também do BB para os bancos das montadoras” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 15).

²²⁰ A injeção anunciada foi de R\$ 47 bilhões.

²²¹ Relatório sobre a trajetória da crise produzido pela SEDES.

agora recebiam respostas mais claras às suas demandas” (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015, p. 49).

Esse foi um momento de grande articulação dentro do CDES em que não somente as expectativas do governo e empresários eram ajustadas, mas também, a dos trabalhadores. Em artigo sobre o período, Artur Henrique lembra que o esforço da CUT no contexto da crise “para impedir que a classe trabalhadora fosse a única prejudicada pela irresponsabilidade do sistema financeiro internacional, desregulado e sem supervisão dos Estados Nacionais”. Nas palavras do ex-presidente da central sincicial: “A CUT sabia que não adiantava simplesmente dizer não às demissões e a essas propostas oportunistas, era preciso romper flancos no campo adversário e construir aliança. Em reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), defendi o emprego e o salário para fortalecer o mercado interno como forma de enfrentamento da crise.” (DA SILVA, 2013). Entretanto, no momento em que torna-se mais enfática a possibilidades de cortes salariais, a Central extrapolara o âmbito do Conselho e leva as negociações para o nível setorial por meio da assinatura de protocolos de entendimento com entidades empresariais – terreno tradicional e seguro das interações no Brasil:

[...] quando o presidente de uma das mais influentes entidades empresariais do país, em entrevista a um jornal paulistano, defendeu a urgência de corte de salários e de jornada de trabalho para evitar aquilo que ele prenunciava como um vendaval de dezenas de milhares de demissões que a crise financeira internacional produziria no Brasil em poucos dias, foi seguido por alguns dirigentes sindicais que passaram a fazer coro com a proposta do “empresário” e propondo uma reunião para tratar do tema. A CUT se antecipou e divulgou uma nota à imprensa com a chamada “CUT não vai a esse encontro e não concorda com essas propostas”. Convocou uma reunião de emergência com os dirigentes dos principais sindicatos de São Paulo e anunciou a primeira grande manifestação de rua para o dia 20 de janeiro de 2009. Mais de 15 mil operários reunidos nos estacionamentos de diferentes montadoras de automóveis na região do ABC realizaram assembleias, atrasaram a troca de turnos em mais de uma hora e aprovaram proposta de greve se ocorressem demissões. No mesmo dia, o Sindicato dos Metalúrgicos de Taubaté, filiado à CUT, fechou acordo que garantia a contratação de 650 trabalhadores antes temporários. Outras centrais começaram a se deslocar da aventura proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), enquanto **a CUT ampliava sua estratégia de negociações setoriais. Fechou protocolos de entendimento** com a Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e com o Sindicato das Micro e Pequenas Indústrias (Simp), apontando desonerações pontuais e com prazo determinado em troca da manutenção do nível de emprego e qualificação profissional nesses setores. Cobrou postura de governadores e prefeitos que até então, em sua grande maioria, permaneciam inertes frente à crise. **A experiência dos protocolos de entendimento aglutinou outras lideranças empresariais em torno de uma alternativa de melhorar a competitividade e expandir a produção**, ao contrário do sugerido pela Fiesp, que se isolou. [...] (DA SILVA, 2013).

De todo modo, o acompanhamento da crise pelo CDES seguiu e foi mais sistemático em 2009, com as reuniões de acompanhamento da crise tendo ganhado um caráter periódico –

ainda que provisório – no âmbito do GACE, bem como com as duas primeiras reuniões do pleno do ano – 19ª e 30ª – dedicadas exclusivamente ao tema. O grupo de monitoramento da crise, instituído como subgrupo do GACE, foi criado para acompanhar a evolução da crise, seus efeitos sobre a economia brasileira e o resultado das medidas adotadas pelo governo. Segundo a apresentação do subgrupo no *site*, por meio da realização de reuniões periódicas com os dirigentes de órgãos gestores responsáveis pelas principais ações do governo para combater a crise, os conselheiros pretendiam “conhecer os impactos das medidas de políticas econômicas, fiscais e monetárias, de desenvolvimento produtivo e de comércio internacional, enfatizando o comportamento do crédito, da produção, do consumo, do emprego, do câmbio, do comércio internacional e da inflação, do PAC, dentre outras variáveis chaves para verificar o desempenho da economia brasileira.” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a). Entretanto, a interação promovida ultrapassou em muito uma dinâmica de mera apresentação do governo ao CDES das ações anticíclicas. O termo de referência de criação do grupo não só previa o monitoramento, como também a ampliação da assessoria prestada pelo CDES à Presidência para o governo como um todo:

1. **Monitorar a evolução da crise econômica internacional**, seus efeitos sobre a economia brasileira e das medidas do Governo Federal, por meio de reuniões periódicas dos Conselheiros do CDES com dirigentes de órgãos estratégicos do Governo. Nessas reuniões serão analisadas as políticas econômica, fiscal e monetária, de desenvolvimento produtivo e de comércio internacional, enfatizando o comportamento do crédito, da produção, do consumo, do emprego, do câmbio, do comércio internacional e da inflação, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, dentre outras variáveis chaves para verificar o desempenho da economia brasileira.
2. **Sugerir medidas** para combater os impactos negativos da crise sobre a economia e a sociedade brasileira na perspectiva do crescimento com equidade e distribuição de renda, ancorada na manutenção do emprego, dos investimentos, dos gastos sociais, da valorização do salário mínimo e das transferências de renda.
3. Realização de **reuniões periódicas** entre Conselheiros do CDES e dirigentes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior, do Banco Central e da Casa Civil para monitorar os impactos da crise na economia e na sociedade brasileira, de modo que os conselheiros do CDES possam obter informações essenciais para cumprir o seu papel de **assessoramento estratégico ao Governo e ao Presidente da República**. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a)

O subgrupo foi formado por 66 conselheiros²²² e, apesar dos importantes desdobramentos e de representarem uma interação estratégica bastante frutífera, tiveram

²²² Abilio Diniz (Brasil Foods), Adilson Ventura (UBC), Amarilio Macêdo (J.Macêdo S.A.), Antoninho Trevisan (Empresas Trevisan); Antonio Carbonari Netto (Centro Universitário Anhanguera); Antonio Carlos Valente da Silva (Grupo Telefônica do Brasil); Antônio Neto (CSB); Arildo Mota Lopes (UNISOL); Artur Henrique (CUT); Bruno Ribeiro (Instituto Dom Helder Camara); Candido Mendes (Universidade Candido Mendes); Carlos Gilberto Cavalcante Farias (FIEB); Cezar Britto (OAB); Clemente Ganz Lúcio (DIEESE); Daniel Feffer (Suzano Holding S/A); Danilo Pereira da Silva (Força Sindical); Dom Luiz Demetrio Valentini (CNBB); Enilson Simões de Moura (UGT); Fabio Barbosa (Abril); Germano Rigotto (Instituto Reformar de Estudos Políticos e Tributários); Humberto Mota (ANCAB); Ivo Rosset (Valisère Ind. & Com); Jackson Schneider (EMBRAER); João Batista Inocentini (Sindicato dos Aposentados do Brasil); João Bosco Borba (ANCEABRA); João Elisio Ferraz de Campos (CNSeg); João Paulo dos Reis Velloso (INAE); Jorge Gerdau Johannpeter (Instituto Gerdau); Jorge Nazareno Rodrigues (Sindicato dos Metalúrgicos Osasco e Região); José Antônio Moroni (INESC); José Carlos Bumlai (Acrissul); José Carlos Cosenzo (Ministério Público do Estado de São Paulo); José Lopez Feijóo (CUT); Joseph

apenas duas reuniões – janeiro e fevereiro. A primeira delas, o 3º Encontro de Monitoramento da Crise Econômica Internacional, ocorreu em Brasília, no dia 22 de janeiro, com o objetivo de “dar continuidade aos trabalhos do Conselho de acompanhar e monitorar a crise econômica internacional e seus efeitos no Brasil”. Com representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda, Receita Federal, e Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior que forneceram informações específicas dos seus setores, teve como resultado documento intitulado “Nota do Conselho sobre a crise recomendando a proteção do emprego”. As novas recomendações do documento foram no sentido da proteção do emprego; de fortalecimento do mercado interno; de redução da taxa básica de juros, diminuindo o custo do crédito e estimulando o consumo, e de reforço de posições como, por exemplo, a necessidade de manutenção do PAC, PDP e das políticas sociais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c):

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES reafirmam: (i) A importância das medidas, articuladas com Estados e Municípios, para manutenção da atividade econômica, como incentivos às exportações, ampliação de crédito, e desonerações de impostos que incidem sobre o setor produtivo; (ii) A necessidade de intensificar a ação do Banco Central visando à estabilização do câmbio, variável fundamental para restaurar o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazos; (iii) A vigilância permanente no sentido de impedir que a economia brasileira sofra qualquer retrocesso em sua trajetória de superação da vulnerabilidade externa; (iv) A relevância de fortalecer de ações para restabelecimento do crédito destinado às atividades produtivas – a indústria, a agropecuária, os serviços e o comércio - o que exige a intervenção da autoridade monetária com relação aos bancos públicos e privados; (v) A importância de manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos (União, Estados e Municípios), e do compromisso com o Programa de Aceleração de Crescimento, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais; (vi) A urgência da aprovação do Projeto de Reforma Tributária e do Projeto de Lei do Cadastro Positivo, que vão gerar efeitos fundamentais de médio e longo prazos, e sinais positivos imediatos para os agentes econômicos.

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES também recomendam:

- Que a proteção do emprego seja um dos critérios necessários às medidas de incentivo às empresas e de acesso ao crédito público.
- Que se busque o fortalecimento do mercado interno, como fator crucial para o crescimento, com medidas para geração de emprego e renda e consolidação das políticas de valorização do salário mínimo, de transferência de renda e de apoio à pequena e micro empresa.
- Que seja implementada firme e ágil trajetória de redução da taxa básica de juros, diminuindo o custo do crédito, estimulando o consumo, e contribuindo para criar

Couri (SIMPI); Juçara Dutra Vieira (CNTE); Laerte Teixeira da Costa (UGT); Lincoln Fernandes (FIEMG); Luiza Helena Trajano (Magazine Luiza); Manoel José Dos Santos (CONTAG); Márcio Lopes de Freitas (OCB); Marcos Jank (ÚNICA); Maurício Botelho (EMBRAER); Maurílio Biagi Filho (Grupo Maubisa); Murillo de Aragão (Arko Advice Pesquisas); Nair Goulart (Força Sindical da Bahia); Naomar Monteiro de Almeida Filho (UFSB); Nelson Côrtes (Brasil Solair Energias Renováveis); Oded Grajew (ISPS); Paulo Godoy (Alupar Investimento); Paulo Simão (CBIC); Paulo Skaf (FIESP); Paulo Speller (UNILAB); Paulo Tigre (DHB Componentes Automotivos); Paulo Vellinho (PV Consultores Associados); Ricardo Patah (UGT); Rodrigo Loures (CNI); Rogelio Golfarb (Ford); Rozani Holler (COOPERAGIR); Sérgio Haddad (Ação Educativa); Sérgio Rosa (ALL Logística); Sônia Hess (Dudalina); Tânia Bacelar (UFPE); Vicente Mattos (FIEB); Victor Siaulys (Associação Laramara); Viviane Senna (IAS); Zilda Arns (Pastoral da Criança).

uma expectativa de investimento, defesa do emprego e da produção nacional. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c)

A segunda reunião no âmbito do GACE de monitoramento da crise foi realizada em São Paulo menos de um mês depois da primeira, em 16 de fevereiro. O “4º Encontro de Monitoramento da Crise Econômica Internacional” abordou assuntos em torno do crédito do setor produtivo e aos consumidores, com foco em questões relativas ao acesso e aos custos. Tratou-se de um “encontro inédito”, reunindo os presidentes das principais instituições públicas responsáveis pela concessão de crédito: Henrique Meirelles, Presidente do Banco Central; Luciano Coutinho, Presidente do BNDES; Maria Fernanda Coelho, Presidente da Caixa Econômica Federal; Antônio Francisco de Lima Neto, Presidente do Banco do Brasil. Os conselheiros solicitaram a queda mais acelerada da taxa básica de juros, a redução da periodicidade das reuniões do Copom e pediram ao Banco Central a redução do *spread* bancário – temas da macroeconomia que, como vimos, haviam paulatinamente desaparecido da pauta com a redução das atividades do GACE em 2005, e voltaram a ser objeto de contestação direta do CDES no âmbito das discussões sobre a crise. Além disso, os conselheiros trataram da necessidade de aumento do crédito para os setores produtivos e de consumo e de redução de juros cobrados pelos bancos às pessoas físicas.

Nesse sentido, o conselheiro Artur Henrique, representante da CUT, propôs uma aliança para diminuição dos juros: incentivar trabalhadores a abrirem contas em bancos que disponibilizarem juros menores, tema que foi debatido posteriormente em reunião menor e configura exemplo de como as interações estratégicas se articularam por dentro do CDES no período (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c). A ação de estímulo à atuação competitiva dos bancos públicos na disponibilização de crédito foi justamente uma das estratégias do governo para estimular os bancos privados a diminuírem suas taxas, configurando-se como uma das responsáveis pela manutenção da demanda interna (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015).

A partir da análise das atividades realizadas pelo Conselho em torno da crise, verifica-se que no período antecedente aos choques provocados pelo sistema financeiro dos EUA, assim como no momento seguinte até o fim do primeiro semestre de 2009, o Conselho funcionou como importante mecanismo de diálogo entre os atores e de formulação de políticas estratégicas para o governo. Nesse período, o CDES, e mais especificamente o Grupo de Monitoramento da Crise, foi um espaço privilegiado de troca de informações entre o governo e as associações empresariais de maior relevância na economia nacional, assim como as principais centrais sindicais. Isso permitiu aos atores uma maior previsibilidade das ações dos demais e também deu maior poder de influência dos atores sobre a formulação de orientações levadas ao governo pelo Conselho. Os documentos de orientação estratégica, assim como as respostas do governo ao Conselho em atividades subsequentes revelam como se deu a dinâmica de produção das políticas de combate à crise que tiveram origem nesse espaço. Além disso, este também funcionou como

mecanismo de comunicação das ações do governo para além das políticas elaboradas nas atividades do Conselho, tornando os atores participantes conscientes das mesmas. Dessa forma, no período em questão o CDES cumpriu em grande parte o papel de promover o diálogo social entre os atores mais relevantes em torno do tema da crise e de produzir orientações ao governo a partir dessa interação. (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015)

Com os sinais de recuperação da economia brasileira, o subgrupo de monitoramento da crise foi desarticulado, sendo o encontro de junho o último desta natureza. As ações de acompanhamento da crise seguiram no âmbito das reuniões plenárias, mas adquiriram um novo caráter com o passar do tempo. A 29ª e a 30ª reunião do pleno ainda foram dedicadas exclusivamente à crise, seus efeitos e ações para combatê-la. A 29ª reunião plenária, transformada em um grande evento que reuniu intelectuais brasileiros e internacionais, o núcleo estratégico do governo, bem como representantes de organismos internacionais, teve cerca de 800 participantes²²³ e está entre os maiores eventos já organizados pelo CDES desde sua criação. A justificativa para um evento dessa amplitude em um momento de crise foi expressa na programação do seminário:

Nesse momento em que o Brasil encontra-se com uma posição relativa melhor do que a grande maioria dos países emergentes e surge como potencial líder dos mesmos no contexto de fortalecimento do papel do G20 na condução da política econômica internacional, o CDES sentiu a necessidade de ampliar a discussão desse novo padrão de desenvolvimento multipolar, que está em debate nas principais Instituições Multilaterais, na Academia e em inúmeras instâncias da Sociedade Civil, contando com a colaboração de personalidades nacionais e internacionais que vêm se destacando no exame dessas questões. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009a)

O Seminário Internacional sobre Desenvolvimento, como foi chamado o evento, tratou amplamente do desafio do desenvolvimento e da crise durante dois dias – 05 e 06 de março. O seminário foi aberto pelo então secretário executivo do CDES e ministro das Relações Institucionais, José Mucio, seguido pelo presidente Lula e pelo conselheiro Paulo Godoy, que recuperou o debate da AND, explicando que a agenda representou um acordo entre segmentos que compõem o CDES e ressaltando a necessidade de o país estabelecer uma agenda positiva e de atualização da AND. Logo após, houve a apresentação do núcleo estratégico do governo de combate à crise – ministros da Casa Civil, do Planejamento, da Fazenda e o presidente do Banco Central – sobre “Novo padrão de desenvolvimento: crescimento, estabilidade e inclusão social”. Em seguida, os debates foram abertos com uma conferência da professora

²²³ Os participantes foram da seguinte natureza: (i) conselheiros do CDES; (ii) economistas, cientistas sociais, sociólogos, historiadores e geógrafos brasileiros e internacionais, integrando, em uma perspectiva multidisciplinar, as questões financeiras, sociais e geopolíticas; (iii) dirigentes e profissionais do governo e de organizações sociais, (iv) convidados pelos conselheiros; e (v) lideranças sociais, políticas e institucionais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009a).

Maria da Conceição Tavares sobre os desafios do desenvolvimento brasileiro e tiveram continuidade por meio de quatro mesas de diálogos que discutiram os desafios “pós-crise”, as possibilidades frente à integração latino-americana, a regulação do sistema financeiro e o papel das instituições multilaterais²²⁴.

Uma breve avaliação das falas nos fornece pistas sobre o clima de otimismo frente à afirmação dos princípios de uma nova estratégia de desenvolvimento que seria capaz de fazer o país passar pela crise internacional com relativa tranquilidade, e, mais do que isso, de fazer com que a economia brasileira saísse mais forte dela, com a melhora de sua posição relativa no cenário internacional frente à redução da vulnerabilidade externa. Nesse sentido, Lula chamou a crise de uma “oportunidade de os governantes voltarem a governar” e “de o Estado voltar à coordenar”. O presidente Lula explicou que, nesse cenário, o Brasil estaria à frente, pois o Estado já viria atuando como indutor do desenvolvimento por meio de políticas de financiamento da indústria e da agricultura, bem como com o aprofundamento do PAC. A apresentação do longo trecho abaixo é justificada por resumir, nas palavras do então presidente da República, a estratégia de desenvolvimento desenhada até então, as exceções com relação à crise e a interação estratégica que deveria se articular para tanto:

A crise atual consolida e consagra uma agenda de desenvolvimento que vinha sendo criticada de forma injusta e agressiva nos últimos anos. [...]

Um **novo paradigma** emerge em meio às ruínas das finanças desreguladas. Consolida-se rapidamente um novo idioma político, que recupera e fortalece a luta por uma sociedade cada vez mais democrática e justa socialmente.

A ideologia neoliberal do Estado mínimo experimenta o seu crepúsculo. A justiça fiscal recupera sua responsabilidade como alavanca indissociável do **desenvolvimento e do bem-estar social**. Emprego e oportunidade; saúde pública e educação de qualidade; infância amparada e velhice digna são as renovadas balizas do desenvolvimento.

Permitam-me dizer-lhes – não sem uma ponta de orgulho – que **na América do Sul, e em especial no Brasil, a partir de 2003, essas balizas conquistaram ampla legitimidade** em todos os escrutínios a que foram submetidas nos últimos anos. Nosso grande desafio, portanto, é ampliá-las e fortalecê-las no nosso país e contribuir para sua institucionalização em nível internacional.

[...] É inadiável aprofundar o debate sobre a interação entre democracia política e a regulação econômica da sociedade em nosso tempo. É crucial acelerar o avanço dos processos de **integração regional**, a exemplo da integração sul-americana. Temos aí, certamente, um **caminho indispensável para a inserção ativa** das nações em desenvolvimento no contexto da globalização.

[...] Para o Brasil, felizmente, **não se trata de um desafio estranho às prioridades adotadas pelo governo nos últimos anos**. Desde 2003, lutamos com cautela, mas com firmeza, para livrar a economia brasileira de uma inserção dependente e subordinada à lógica financeira internacional.

Assumimos a Presidência com uma das maiores dívidas externas do mundo. Uma bola de neve que crescia à taxa de 6,5% ao ano, enquanto as exportações

²²⁴ As mesas foram: (i) O papel do Estado no mundo pós-crise e os desafios do Estado brasileiro; (ii) O processo de Integração Latino-americana: possibilidades de desenvolvimento e os efeitos da crise financeira internacional; (iii) Globalização financeira e perspectivas de um novo sistema de financiamento e regulação do sistema financeiro internacional e (iv) Novo papel das instituições financeiras multilaterais. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009a).

aumentavam apenas 4,5%, em média. Na progressão que antevia o desastre, as reservas cambiais caíram a US\$ 17 bilhões de dólares.

Hoje, ao contrário, somos credores internacionais. Temos um cinturão de segurança de US\$ 200 bilhões; somos autossuficientes em petróleo; desfrutamos maior solidez e autonomia para atravessar esse período de incertezas, sem renunciar à nossa agenda do crescimento. Nosso sistema de bancos estatais foi recuperado, fortalecido e ampliado. Devolvemos ao BNDES sua vocação de banco de desenvolvimento. Em 2008, sua carteira de financiamentos chegou a quase R\$ 92 bilhões; um total 40% superior a 2007.

Para 2009, o BNDES terá aportes adicionais de R\$ 100 bilhões para assegurar o crédito necessário ao investimento e ao capital de giro das empresas e grandes projetos de infraestrutura. O Banco do Brasil ganhou capilaridade adicional com a aquisição da [Nossa] Caixa e do Banco Votorantim, com a sociedade, e ficou mais robusto para atuar no financiamento da agricultura, do consumo e da indústria.

A Caixa Econômica Federal nunca financiou tanto a construção civil como hoje. E aqui um dado importante para os empresários: em janeiro e fevereiro do ano passado, a Caixa Econômica Federal fez contratos de financiamento de menos de R\$ 1 bilhão. Este ano, no mesmo período, a Caixa Econômica Federal já fez contratos de R\$ 1 bilhão e 900 milhões. Paulo Godoy que reúne os empresários da construção civil, e se preparem, porque os 20 anos que vocês passaram sem ter investimentos públicos em obras de infraestrutura acabaram. Agora não é mais desafiar o governo para fazer investimento em infraestrutura, é desafiar os empresários para se prepararem para construir as obras que nós vamos contratar.

A Caixa Econômica está apta a assumir a liderança financeira da política habitacional anticíclica que anunciaremos nos próximos dias. Certamente, a Dilma vai falar, o Guido vai falar, o Meirelles vai falar, mas nós vamos anunciar, nos próximos dias, um pacote de habitação de um milhão de casas populares para a população de zero a 10 salários mínimos. A Caixa, ao lado das demais instituições do mercado, cuidará de assegurar o crédito necessário à aquisição dessas unidades pelos segmentos de renda popular, bem como pelas faixas de renda média e média alta.

O PAC, se já não existisse, teria que ser criado. No fundo é o que muitos países, inclusive os ricos, estão procurando fazer neste momento: retomando a coordenação pública dos investimentos, como consolidamos a partir de fevereiro de 2007.

Agora, em plena crise, o que fizemos foi aumentar até 2010, em 142 bilhões, o total de investimentos previstos nesse programa, o que vai resultar em um acréscimo de 502 bilhões até 2010. Eles somam agora mais 1 trilhão, em relação aos 693 bilhões originais, isso se nós levarmos em conta os investimentos previstos até 2015. Desse total, 646 bilhões serão investidos até 2010, contra 504 bilhões, que era o original. Outros US\$ 36 bilhões das reservas foram alocados ao comércio exterior, de modo a assegurar a competitividade das exportações em um ambiente cercado de ameaças protecionistas.

[...] Brasil desfruta nesse momento de uma posição privilegiada, reconhecida nacional e internacionalmente. Temos coordenação pública de investimentos, temos rede sólida de bancos estatais e privados, temos reservas e recursos garantidos para financiar a economia.

Mas, sobretudo, a grande novidade é que **o Brasil não depende fundamentalmente de dinheiro externo para preservar seu crescimento em meio a uma crise mundial** equivalente, ou até mais grave, que a de 1929. **Essa conquista inédita deve ser creditada ao conjunto de políticas e decisões estratégicas tomadas nos últimos anos.** Uma das mais importantes, vemos agora, foi impulsionar a construção de um robusto mercado de massas, como nunca tinha acontecido no nosso país.

Foram decisivas, nesse sentido, as políticas sociais, bem como a recuperação do poder de compra do salário mínimo, que cresceu 51% em termos reais, de 2003 até agora. Mais de 20 milhões de brasileiros e brasileiras saíram da base da pirâmide de renda, nos últimos anos, para ampliar as faixas médias de consumo do mercado interno.

Não estamos falando, portanto, de iniciativas pontuais desprovidas de sentido estratégico. Mudanças estruturais foram adicionadas à engrenagem econômica do

País e elas mudaram, e continuam mudando, a sociedade e o desenvolvimento brasileiro

[...] o mais importante é que a decisão que nós temos que tomar daqui para a frente é saber se os líderes políticos assumirão o seu papel de lideranças políticas e se o **Estado voltará a ter o papel que tem que ter, não no gerenciamento da economia, mas na indução das boas políticas que têm que ser colocadas em prática no mundo inteiro.**

O que nós vimos é que aqueles que sabiam tudo até essa crise, ficaram sem saber nada depois da crise. E foi exatamente o Estado, que foi negado a vida inteira, que foi chamado para salvar aqueles que até então pareciam os deuses da verdade, e o “deus” do mercado. [...]

Podem ficar certos de uma coisa: **nós não sabemos tudo o que precisa fazer no País.** Possivelmente, muitos de vocês tenham ideias que nós ainda não conhecemos. Nós não sabemos fazer tudo o que precisa ser feito. Mas a verdade é essa: **se alguém tiver uma boa ideia nos dê,** porque nós não teremos medo de dizer, em alto e bom som, que **tudo o que tem que acontecer com essa crise, não é o presidente da República se trancar no seu gabinete, os ministros resolverem fazer contingenciamento cada maior, cada vez gastar menos, cortar salário, em nome de que a gente vai vencer a crise.** Não. **Essa crise, nós iremos vencê-la diferentemente de outras crises. Essa é com investimento, é com ousadia, é com coragem, é disponibilizando crédito** neste país que a gente vai poder fazer este país crescer. É estabelecendo nova lógica na relação comercial. Por que o dólar tem que ser a moeda com que eu troco coisas com a Bolívia, com a Argentina, com o Paraguai, com a China? Por que eu não posso trocar nas moedas dos nossos países? Por que eu tenho que ficar subordinado a isso? (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009c)

Na mesma linha, o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, mantendo o tom de otimismo do presidente, explicou que estaria havendo contratações e não demissões típicas de um momento de crise. Apontou, ainda, que medidas de combate à crise no sentido de aumentar a liquidez deixariam a economia menos suscetível ao impacto da crise e que a imprensa estaria ajudando a criar um clima realista e positivo. A ministra da Casa Civil apresentou o PAC e o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, falou sobre a posição privilegiada do Brasil no cenário internacional. Maria da Conceição Tavares explicou que o PAC não teria sido concebido para o combate à crise, mas “é anticíclico pela própria natureza” sendo otimista ao argumentar que haveria chances de que o ciclo de desenvolvimento corrente não fosse interrompido e que a “vantagem” do país seria os direitos sociais conferidos pela Constituição de 1988:

Diziam que a Constituição de 1988 iria tornar o Brasil ingovernável (pelo acréscimo de direitos). Foi justamente o contrário. O Estado de bem-estar social tem que ser preservado. [...] Precisamos intensificar a educação como regra. Juventude e emprego são dois problemas centrais com os quais devemos nos preocupar. (Maria da Conceição Tavares, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 32)

Inspirada por esta provocação, a reunião plenária seguinte do CDES, realizada em 04 de junho, deu continuidade ao debate sobre as perspectivas para o Brasil diante da crise com o tema “A rede de proteção social no Brasil”. O objetivo declarado dos conselheiros foi

“debater como diversos programas do Estado brasileiro desempenharam um papel fundamental para que o país não experimentasse efeitos tão graves da crise econômica internacional”, estando implícita certa “superação” da crise, ainda em meados de 2009. O fio condutor da reunião foi um documento explicativo sobre a “rede de proteção social brasileira”, elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório da Equidade, no qual foram retomadas posições de expositores do Seminário Internacional, bem como foram descritas as principais políticas do sistema de proteção social do Brasil, a saber: (i) Política de valorização do salário mínimo e os rendimentos do trabalho; (ii) Regime Geral de Previdência Social e Benefícios de Prestação Continuada estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social; (iii) Programa Bolsa Família; (iv) Seguro Desemprego; (v) Sistema Único de Saúde; (vi) Programa Minha Casa, Minha Vida e (vii) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Após a descrição da rede, foi discutido o seu impacto na redução das desigualdades de renda e nos indicadores de qualidade de vida da população brasileira (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 33). As conclusões foram no sentido de relacionar a rede e a reação positiva do Brasil na etapa inicial da crise:

Entre as possíveis razões que explicam a recente trajetória frente a crise mundial no âmbito da economia brasileira, de superação mais rápida em relação a inúmeros outros países e a outros períodos críticos de crises financeiras, as redes de proteção social desempenham, seguramente, papel-chave.

É notório que a base da pirâmide social brasileira conta atualmente com uma rede de garantia de poder de compra originária nos programas de transferências condicionadas de renda. Somados beneficiários do programa Bolsa Família às parcelas com benefícios previdenciários e assistenciais, o Brasil conta atualmente com 34,1% da população, sobretudo a de menor rendimento, protegida com algum mecanismo de garantia de renda, o que se constitui algo inédito em relação aos outros períodos de forte desaceleração econômica no País.

Os objetivos dessas políticas são a proteção social dos cidadãos, porém, como consequência, são geradoras de emprego e renda e dinamizam a economia na medida em que estimulam o ingresso de novos consumidores nos diferentes mercados, sejam eles pessoas físicas ou os próprios governos, por meio de compras governamentais e da contratação de serviços.

Portanto, a possibilidade de contar com as políticas sociais como geradoras de seguridade econômica para os indivíduos e famílias, ao mesmo tempo que orgânicas ao esforço de manter a produção, o consumo e, portanto, o fluxo econômico, tem enorme importância para a promoção da atividade econômica e o processo de enfrentamento da crise global e consolidação de uma nova visão do papel do Estado coerente com o projeto de desenvolvimento sustentável e socialmente mais justo. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 40)

O papel central que o CDES desempenhou no âmbito do debate da crise refletiu-se, ainda, em mais dois eventos: a participação em reunião com a Comissão do Senado de Acompanhamento da Crise Financeira e Empregabilidade²²⁵ e a participação em Mesa-

²²⁵ Convite aos membros do Comitê Gestor do CDES (5 conselheiros) e 10 convidados, ligados à construção civil, para participar da 4ª reunião da comissão, com o objetivo de levar aos participantes as atividades realizadas pelo Conselho vem

Redonda da Sociedade Civil – Brasil/União Europeia. A menção ao encontro no Senado é importante não somente pela tradicional desconfiança do Legislativo em relação ao Conselho, mas, principalmente, porque demonstra o pioneirismo do trabalho que vinha sendo desempenhado no âmbito do CDES a ponto de os conselheiros serem chamados para “compartilhar” as experiências dos eventos acima relatados. Com relação à participação em evento da União Europeia, é digno de nota que, em um contexto de eclosão da crise no continente europeu, o CDES apresentou trabalho que exaltava a “situação confortável” do Brasil frente à crise mesmo diante da retração e os pilares estruturantes desta condição²²⁶:

A crise internacional encontra o Brasil em uma situação macroeconômica confortável – inflação sob controle, reservas internacionais acumuladas superiores a US\$ 204 bilhões e sistema bancário sólido; produção industrial e exportações crescentes; recorde histórico da safra agrícola (145,8 milhões de toneladas de grãos), taxa de investimento (FBCF17/PIB) em torno de 19% do Produto Interno Bruto (PIB). O Brasil havia, pela primeira vez, se tornado credor externo.

No mercado interno, a situação em 2008 era, também, bastante promissora. O consumo das famílias havia aumentado 5,4% em relação ao ano anterior - quinto ano consecutivo de crescimento. Nesse período, 13,3 milhões de ocupações foram criadas e o mercado de crédito apresentava uma trajetória contínua de expansão.

A queda brusca das exportações, impulsionada pela desaceleração da economia mundial e pela queda dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, levou à redução dos *superávits* comerciais que, aliados a remessas de lucros produziram déficits na conta de transações correntes. Somados a esses impactos, a forte restrição de liquidez e a abrupta queda de confiança, decorrentes da incerteza radical que permeava a economia global, implicaram em escassez de crédito afetando o setor produtivo e os consumidores. A prevalência de juros e *spreads* bancários elevados se traduziram em adiamento e cancelamento de projetos de investimento e expressiva redução da produção e do consumo de bens duráveis levando a economia brasileira a sofrer uma retração de 3,6% no último trimestre de 2008. O desemprego no mês de dezembro atingiu mais de 300 mil trabalhadores, além do habitual desemprego sazonal que ocorre no fim de todos os anos.

Comparado a outros países o Brasil, no entanto, sofreu menos e vive um cenário mais favorável para a retomada. [...]

1. Os investimentos em infraestrutura, notadamente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). [...]

2. Sistema de financiamento público capaz de alavancar política de desenvolvimento. [...]

3. No sistema financeiro são necessários ajustes na política de juros e *spreads* da intermediação assim como na eliminação de barreiras que dificultem o acesso ao crédito pelas pequenas e micro empresas. Para o CDES, as políticas monetária e fiscal devem ser adaptadas à situação não usual decorrente da crise financeira internacional [...]

4. A existência de empresas públicas fortes, como a Petrobras [...]

5. O sistema de proteção social, formado por um conjunto de políticas sociais e programas de transferência de renda, reforçado e ampliado, nos últimos seis anos [...] (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009c, p. 42).

realizando para o monitoramento da crise econômica mundial. Participam da reunião os conselheiros Paulo Godoy; Antoninho Trevisan; José Lopes Feijóo; Paulo Simão; Vicente Mattos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2009b).

²²⁶ Trabalho intitulado: “Impactos sociais da crise econômica internacional e os desafios do desenvolvimento: o papel do Estado e da Sociedade Civil”.

O debate sobre a rede de proteção social no Brasil, bem como a apresentação do país no âmbito do diálogo social na União Europeia acontecem, respectivamente, em junho e julho, quando aparecem, portanto, sinais de recuperação da economia brasileira frente à crise: “o segundo trimestre foi o primeiro após a eclosão da crise a apresentar um crescimento positivo do PIB”, resultado, em grande medida, de ações de sustentação do crédito. Nesse sentido, não seria demais afirmar que, em um primeiro momento, as expectativas em relação à recuperação da economia brasileira “se confirmariam progressivamente nos trimestres seguintes, entretanto se mostraram excessivas quanto à perenidade dos efeitos positivos das medidas implementadas” (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015, p. 51).

Nesse contexto de recuperação, as reuniões plenárias seguintes do CDES tratam da crise sob a perspectiva da rápida recuperação brasileira e abandonam a interação estratégica de monitoramento, a troca de informações e o debate sobre as medidas anticíclicas. A 31ª reunião, de agosto de 2009, com o título “Diálogo para o desenvolvimento” (ver quadro 15, p.191) tratou do papel do CDES nos seis anos de existência, mas se dedicou basicamente ao anúncio da posse dos novos conselheiros – composição da transição de governo – e da eleição do novo Comitê Gestor, o segundo desde que foi instituído o grupo. Em seu discurso, o presidente Lula fez uma retrospectiva otimista da crise, lembrando sua ida à televisão para pedir que as pessoas não deixassem de consumir²²⁷.

Esta seria a última reunião do ano do CDES, não fosse o fato de 2009 ter sido, como já mencionado, o ano das reuniões extraordinárias. Foram três entre setembro e novembro, o que demonstra a força e visibilidade que o CDES adquire no período. A primeira delas²²⁸, “Balanço de um ano de crise e perspectivas da economia brasileira”, foi realizada no dia 15 de setembro, exatamente um ano depois do anúncio da quebra do Lehman Brothers, símbolo do

²²⁷ “Bem, vocês estão lembrados que no dia 22 de dezembro eu fiz uma coisa que eu jamais pensei em fazer na vida: fui para a televisão. Primeiro, vender tranquilidade era minha obrigação. Mas **eu fui fazer apologia para o trabalhador consumir**. Eu, que passei a vida inteira dizendo que era preciso combater a sociedade de consumo, [...] Foi um momento muito difícil, porque vocês sabem que tem determinadas coisas que a gente fala a vida inteira e quando a gente tem que mudar de posição é difícil. [...]

Então, eu penso que essa coisa que aconteceu nessa crise, eu penso que foi uma lição para todos nós, uma lição para os empresários. [...]

Mas o dado concreto é que outro acerto que nós fizemos, e sem vocês a gente não conseguiria fazer, foi a gente diversificar o nosso mundo comercial. Tivéssemos nós ficado como a gente era seis anos atrás, com quase 60% do nosso comércio com a Europa e com os Estados Unidos, aí, sim, nós teríamos quebrado a cara de vez. [...]

Agora nós entramos em um outro momento. Não é que eu esteja consciente de que não existe mais crise. O que está acontecendo, na verdade, é que a água já não está fervendo, a água está morna. A economia americana já não está com o pessimismo que estava há três meses. A economia europeia já não está com o pessimismo que estava há três meses. Algumas dificuldades que nós tivemos aqui, nós estamos fazendo arranjos aqui, no nosso continente aqui, com a Argentina, com a Venezuela e com outros países que nós precisamos aumentar ainda mais a nossa produção”. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009a)

²²⁸ As demais foram: “Pré-sal: impactos e desafios” e “Mudança Climática”.

auge da crise. O clima geral era de que o pior já havia passado, tom que é possível observar no discurso do presidente Lula que, além de destacar a necessidade da interação entre os setores da sociedade e manter a ampliação do mercado interno, falou também da necessidade de o CDES passar a acompanhar outros temas como o pré-sal e as olimpíadas. Tudo isso, dentro da manutenção da política macroeconômica:

Acabou a empáfia dos presidentes da República terem medo de conversar com as pessoas, achando que as pessoas vão reivindicar. Acabou a empáfia dos empresários que achavam que o Estado não valia mais nada, que a empresa privada era a solução para todos os problemas e que o mercado iria resolver tudo. Acabou a empáfia dos trabalhadores de achar que não podiam se sentar a uma mesa para conversar porque entendiam que [com] isso eles estavam sendo cooptados pelo outro lado. E eu penso que acabou a empáfia de uma parte da imprensa que achava que com suas manchetes podia criar o clima que bem entendesse na sociedade. [...]

Aquí... tem dois empresários aqui, que eu não vou citar os nomes, mas dois comerciantes que, nesse momento todo de crise, eram os dois que me ligavam e diziam: “Presidente, no nosso setor não tem crise. O povo está comprando e está comprando muito. Então, sinceramente, ela ainda não chegou aqui. Ela passou por fora do meu setor”. E é verdade, porque uma parcela da população que teve acesso a dinheiro deu sustentabilidade à economia brasileira, deu confiança ao comércio, e isso nós precisamos fortalecer, nós precisamos fortalecer. Nós não podemos retroceder. [...]

Eu acho que era importante que os empresários começassem a preparar grupos de trabalho no Conselho, junto com os trabalhadores, para a gente começar a discutir três coisas importantes, mas, sobretudo, a mais importante de todas elas que é a **estruturação da cadeia produtiva do pré-sal**. [...]

A verdade é que quando eu disse que a gente podia declarar hoje o fim da empáfia é porque nós estamos descobrindo uma coisa importante: **não existe possibilidade de governo sobreviver sozinho, não existe possibilidade de empresário viver sozinho, não existe possibilidade de os trabalhadores viverem se as empresas estiverem enfraquecidas, e não existe possibilidade de nós vivermos se por detrás de nós tiver um exército infinito de miseráveis, como habitualmente a gente tinha neste país**. [...]

Então, a saída [da crise], que eu acho que... **é como se a febre tivesse passado. Se a febre tiver passado, então significa que a infecção acabou. Agora, então, meu caro, não é mais dar antibiótico. Agora é dar vitamina**. A Luíza está doidinha para vender mais. Se descuidar, ela vai até querer montar mais uma loja, mais um magazine. O Abílio Diniz já não sabe mais onde colocar Extra e Pão de Açúcar. [...]

Então, eu queria terminar dizendo isso: olhe, nós não vamos abrir mão – é importante todo mundo ter claro isso –, **nós não vamos abrir mão da nossa responsabilidade fiscal, nós não vamos abrir mão de controlar a inflação**. Ela não vai voltar porque todas as vezes que ela volta, ela desgraa a vida e a economia deste país. Mas nós construímos um espaço fértil de trabalhar, fazer investimento, alavancar [...]

Mas de qualquer forma eu acho que isso aqui é o espaço da humildade, da compreensão, da **construção coletiva**. Eu acho que o Brasil precisa fortalecer os setores mais pobres para ir conquistando a classe média. Na hora em que a gente tiver as pessoas consumindo o dobro do que estão consumindo hoje, e consomem pouco... Nós ainda bebemos pouca cerveja, nós ainda comemos pouca carne, nós ainda comemos pouco peixe, nós ainda compramos pouco sapato, compramos pouca roupa. Então, nós **precisamos elevar o padrão de consumo desta sociedade, para que melhorem de vida as pessoas, para que as pessoas tenham emprego**. [...]

Eu quero, Meirelles, também... porque aqui era muito fácil a gente chegar e cobrar **taxa de juros**, cobrar taxa de juros... É verdade que a taxa de juros é sempre uma coisa que está na cabeça das pessoas. Mas é verdade também que a gente nunca teve tão baixas assim, não é? É verdade que a gente nunca teve tão baixas assim, e é verdade o que o Feijóo disse: hoje, menos preocupante a Selic do que a taxa de

spread que está sendo cobrada. E certamente o Guido vai encabeçar a redução dessa taxa, que precisa reduzir mais. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b)

Tem-se, portanto, um quadro de desmobilização em torno da agenda de monitoramento da crise em prol de novos temas, como o pré-sal, a consolidação das leis sociais e os eventos esportivos. Nas palavras de Viégas e Monteiro, “o caráter estrutural e duradouro da crise exigia a conformação de ações de efeito imediato com a construção de políticas de longo prazo e que objetivassem a construção de um novo modelo de desenvolvimento” (VIÉGAS; MONTEIRO, 2015, p. 52). O fato é que a desmobilização precoce evitou que ações anticíclicas se desdobrassem em um projeto de longo prazo para o país, em um pacto social de fato, que ganhasse visibilidade. Desse modo, a ACD, assim como a AND, foi uma agenda sem plateia, um pacto que não foi pactuado.

A ANC foi negociada ao longo de 2010 – ano em que Alexandre Padilha passou a comandar o CDES no posto antes ocupado por José Múcio. Como já mencionado, a ideia de elaborar um documento como a ANC surgiu durante eventos de acompanhamento da crise. Frente aos novos diagnósticos advindos com os debates sobre a posição da economia brasileira pós-crise e as suas prioridades, os conselheiros apontaram amplamente a necessidade de revisão da AND.

De acordo com documento que narra o processo de elaboração da ACD, produzido pela SEDES²²⁹, o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento teria destacado o “consenso sobre a oportunidade de recolocar na pauta política brasileira o exame do padrão de desenvolvimento almejado para o País, do papel do Estado no processo de desenvolvimento e da função das redes de proteção social para a superação da crise” (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010). Estas seriam as motivações para a construção da ACD. Como explicado pela Secretaria, na AND, o CDES identificou a desigualdade como o problema central do desenvolvimento do país. Nesse sentido, a proposta da AND girou em torno da promoção da “equidade – social, regional, entre gêneros, raças e etnias” e, para tanto, preconizava o fortalecimento do mercado interno e a recuperação da capacidade de investimento público e privado. O parecer era de que o país teria tido sucesso nessa agenda frente a uma conjuntura externa favorável e que a crise traria a oportunidade de o país fortalecer ainda mais a sua inserção internacional, mesmo frente à conjuntura internacional adversa:

²²⁹ Divulgado em coletânea sobre o CDES lançada pelo IPEA no âmbito do debate sobre desenvolvimento já mencionado. (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010).

A **estratégia de crescimento** via ampliação do consumo de massa sustentou-se em ganhos de produtividade associados ao tamanho do mercado interno, que se traduziram em maiores rendimentos das famílias e na possibilidade do País galgar patamares de desenvolvimento cada vez mais elevados e sustentados. Foram decisivas as políticas sociais de transferência de renda, valorização do salário mínimo, educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, estímulo à criação de novos postos de trabalho formal, formação profissional e habitação.

A **conjuntura externa também era favorável** à economia brasileira. Entre 2003 e 2007 o Produto Interno Bruto Mundial (PIB) real cresceu à taxa média de 4,6% ao ano, a taxa de inflação nos países desenvolvidos diminuiu para 2,0% e o volume de comércio mundial apresentou um crescimento médio de 8% (contra 2,9%, 2,4% e 6,2%, respectivamente, entre 1990-2002). Enquanto durou, o processo foi imensamente proveitoso para os países emergentes que, frente ao excesso de liquidez e crédito no mercado financeiro internacional, beneficiados pela expansão dos preços e quantidades de suas exportações e pela baixa taxa de juros incidente sobre suas dívidas externas, fixadas em dólares nominalmente constantes, resolveram suas dificuldades externas e passaram a apresentar taxas de crescimento expressivas. [...]

Em setembro de 2008 o mundo mergulhou em uma **crise sistêmica profunda** que encerrou o ciclo de rápida prosperidade da economia mundial. No **Brasil havia uma nova realidade econômica e social** e a situação macroeconômica era bastante confortável – economia em expansão (PIB crescia a taxa superior a 6% em relação ao ano anterior); situação do setor externo relativamente sólido – reservas internacionais superiores a US\$ 204 bilhões, entradas vultosas de investimentos externos, consecutivos superávits no balanço de pagamentos em conta corrente, condição de credor líquido externo – sistema bancário sólido, inflação anual até setembro de 2008 de 4,76%, portanto bem abaixo da meta de 6,5% para 2008, recorde histórico da safra agrícola (145,8 milhões de toneladas de grãos) e melhoras significativas no processo de inclusão social com milhares de famílias, finalmente, ultrapassando a linha da pobreza. [...]

A partir do Seminário o CDES se coloca, então, o **desafio de sistematizar uma nova Agenda de Desenvolvimento, aprofundando o entendimento sobre este padrão de desenvolvimento** que alia crescimento econômico, distribuição de renda e fortalecimento do mercado interno, e no qual vem ganhando força o objetivo da sustentabilidade ambiental, e gerando proposições para fazer avançar este processo. [...]

O consenso entre os Conselheiros e Conselheiras é que houve avanços na gestão macroeconômica e que a **manutenção do equilíbrio desta política vai requerer um esforço contínuo de redução da carga tributária e a busca de alinhamentos dos juros e do câmbio**. O CDES recomenda maior progressividade no sistema tributário e incentivo à produção e emprego, desonerando a base da pirâmide, privilegiando os impostos diretos em relação aos indiretos e desonerando investimentos produtivos e a exportação. (CARDOSO JR; SANTOS; ALENCAR, 2010)

Embora neste diagnóstico sugira-se uma aliança entre empresários e trabalhadores a favor de uma ampla reforma tributária – mesmo que mediante interesses diferentes, desoneração *versus* redesenho para progressividade –, nos oito eixos estruturantes da agenda, o sistema tributário não é aparece. A educação foi eleita como eixo prioritário e estruturante, mas sem menção em como se daria a articulação entre os setores. A justificativa foi o seu claro caráter articulador de políticas públicas “pró-equidade” e seu potencial de vetor de criatividade e inovação e de viabilizador de construção de “um novo padrão de convivência

na sociedade e de interação com o meio ambiente”. O texto final foi apresentado na 34ª reunião plenária e contava com oito eixos dispostos abaixo:

Quadro 19 – Agenda Novo Ciclo de Desenvolvimento

Eixo
1 Educação
2 Estado democrático e indutor do desenvolvimento
3 Transição para a sociedade do conhecimento
4 Trabalho decente e inclusão produtiva
5 Padrão de produção para o novo ciclo de desenvolvimento
6 Potencial da agricultura
7 Infraestrutura
8 Sustentabilidade ambiental

Fonte: Elaboração própria, dados CDES, 2015

Entretanto, mais uma vez o esforço de síntese – ainda que sem um exercício de diálogo entre conselheiros tão ativo como na AND – não foi absorvido de maneira imediata e formal pelo governo. Nenhuma sinalização foi dada no sentido de pactuação em torno na educação, do sistema de tributário ou de transformações no padrão de produção²³⁰. Na linha do ocorrido quando da apresentação da AND, o presidente utilizou seu discurso para tratar de temas variados e, quando mencionou a agenda, foi pelo viés da educação e, em clima de campanha eleitoral, o destaque foi para o que foi realizado e não para o que deveria ser pactuado e solucionado:

Bem, eu vou tentar, Guido, não entrar na sua seara de Economia, e dizer para vocês que é gratificante que vocês tenham colocado como tema principal, no novo ciclo de desenvolvimento do país, a questão da educação. Se não existisse Conselho, nós teríamos que criá-lo só para chegar a essa conclusão [...]

A educação, meu caro Neri, é um dos motivos do meu orgulho. Eu tenho muitos orgulhos pelo fato de ter passado pela Presidência, e a educação é uma coisa de muito orgulho. Até estava dizendo para o Padilha que é uma pena que a gente não tenha arrumado um tempo para trazer o Ministro da Educação para fazer uma exposição para vocês do que está acontecendo na educação brasileira. Pasmem, mas é verdade: eu e o José Alencar, dois brasileiros sem diploma universitário, já passaremos... já estamos hoje com o carimbo do presidente e do vice que mais universidades fizeram no Brasil e mais extensões universitárias. [...] (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010)

A desmobilização em torno do monitoramento da crise – agenda conjuntural – foi, portanto, seguida da tentativa de se pensar o projeto de longo prazo por meio da ACD, que, por sua vez, não foi fruto de um amplo processo de discussão como a AND, nem foi encarada

²³⁰ Com relação aos demais eixos, chamamos atenção para o padrão de produção para o novo ciclo de desenvolvimento que, além de reconhecer a necessidade “aproveitar ao máximo as vantagens que temos em commodities e as possibilidades do pré-sal”, chama atenção para a necessidade de “também buscar opções modernas, agregando valor a nossos bens primários e estimulando nossa indústria – tanto a que se volta para o mercado interno quanto a que se destina ao comércio exterior.”

como um pacto pelo governo, no sentido de deixar as diretrizes de longo prazo para o próximo governo. O fato é que mesmo que sem pacto pactuado, não se pode negar que o CDES debateu amplamente o Brasil e as possibilidades de caminhos de desenvolvimento. Ainda que diante dos equívocos de *timing* – suspensão do trabalho de monitoramento da crise – e da amplitude da agenda, o CDES foi responsável por promover interações estratégicas que dificilmente ocorreriam sem a sua intermediação.

CONCLUSÃO

Nesta tese investigamos o papel que o CDES desempenhou na economia política brasileira de 2003 a 2010. Em outras palavras, analisamos qual foi a atuação do Conselho ao longo dos oito anos de governo Lula. Entendemos que, ainda que com oscilações significativas quanto à intensidade e à forma de interação ao longo do tempo, o Conselho foi capaz de viabilizar interações estratégicas para o desenvolvimento e se conformou como uma vantagem institucional no período analisado – da sua criação, em 2003, até o final do segundo governo Lula. Ou seja, o CDES integrou – mesmo que de forma intermitente – um arranjo institucional capaz de enfrentar os problemas de coordenação da nova estratégia de desenvolvimento.

Essa conclusão se deu por meio da análise de cada uma das dimensões do quadro analítico desenhado no capítulo teórico. A despeito das nuances de cada uma de suas fases, consideramos que o Conselho cumpriu um importante papel de coordenação, sendo responsável pela viabilização de interações estratégicas e pela troca de ideias. Apesar de não ser possível afirmar exatamente até que ponto as ideias gestadas no Conselho influenciaram ou foram influenciadas pela agenda governamental no período analisado, todos os eixos da nova estratégia de desenvolvimento – fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, ampliação do mercado interno via crédito e emprego e aprofundamento de políticas de distribuição de renda –, bem como os principais atores da nova coalizão – empresariado nacional, setor sindical, movimentos sociais e intelectuais – passaram pelo CDES. Além disso, durante a crise de 2008, o Conselho de fato ultrapassou o seu caráter de consulta, ao promover interações estratégicas que contribuíram para a disseminação do clima de otimismo em relação à economia brasileira²³¹. Nesse sentido, podemos dizer que o CDES teve um papel estratégico nos moldes das instâncias deliberativas das economias de mercado coordenadas descritas por Hall e Soskice, que seriam responsáveis justamente por: (i) aumentar a confiança nas estratégias adotadas pelos outros atores; (ii) construir uma concepção de justiça distributiva ao longo do tempo; (iii) aumentar a capacidade dos atores agirem estrategicamente frente a novos desafios pode aumentar. (HALL, P.; SOSKICE, 2001, p. 11–2 tradução nossa)

²³¹ Desse período, pode-se inferir que o CDES tenha alcançado um nível avançado de diálogo civil, cabendo lembrar que, segundo a classificação de Devlin e Moguillansky, as interações entre Estado e sociedade ou, nas palavras dos autores, as alianças entre o público e o privado, variam entre imposição, consulta e diálogo, onde as interações estratégicas mais profícuas se dão na terceira modalidade.

Entretanto, como se viu, o Conselho não assumiu definitivamente esse papel, uma vez que não promoveu interações estratégicas contínuas ao longo de todo o período analisado e, posteriormente, se desarticulou. As peculiaridades ao longo de cada uma das fases do CDES – a criação e a estruturação, no primeiro mandato de Lula, e o fortalecimento institucional com interações estratégicas intermitentes no segundo – nos fornecem pistas sobre os eixos estruturantes da arena, que, ao mesmo tempo em que a viabilizaram como instância promotora de interações estratégicas, foram o cerne de sua posterior desarticulação. Ou seja, a conjuntura, o perfil da liderança, o lugar institucional e, ainda, o *modus operandi* construído via processo de aprendizado institucional foram aspectos centrais na sua consolidação, bem como nas oscilações.

A criação do CDES (2002-2004) esteve amplamente relacionada ao *timing* e ao prestígio de seus idealizadores – Lula, Tarso Genro e, posteriormente, Jaques Wagner – em um contexto de frágil governabilidade do primeiro governo de esquerda eleito no Brasil. O conceito de concertação relacionado à construção de consensos por meio de pontos de convergência, arregimentado por Tarso Genro, foi essencial para a sustentação inicial da instituição e para o fortalecimento da coalizão de apoio para uma nova estratégia de desenvolvimento. Entretanto, essa formulação deixava de fora o reconhecimento de pontos de dissenso como, por exemplo, a política macroeconômica. O *modus operandi* do CDES, no que diz respeito a sua metodologia de funcionamento – com a pauta dos debates do Conselho definida pelo Executivo, os GTs baseados nas grandes reformas e a pouca profundidade técnica nos temas tratados –, promoveu uma interação ainda incipiente e passou a ser objeto de questionamento dos próprios conselheiros. O ponto a ser destacado nesta fase é o início da construção institucional, com a preocupação na difusão de uma “cultura de concertação”, a ânsia por maior dinamicidade institucional por parte dos conselheiros e a aglutinação de atores-chave da nova coalização.

O período seguinte (2005-2006), de estruturação do Conselho, deu-se em uma conjuntura delicada. Entretanto, a despeito das dificuldades, pode-se dizer que foi um período de amadurecimento institucional, com ajustes em relação ao objetivo da arena. Do foco na concertação e na construção de consensos em torno de grandes reformas e da sustentação política para o governo, passou-se à negociação e ao diálogo em torno de um plano comum (AND) com explicitação das divergências. As matérias aprovadas neste período seguiram esta transição: os documentos estratégicos, antes centrados na definição de princípios norteadores (cartas de concertação), adquiriram um caráter mais programático em torno dos pontos comuns da negociação possível (AND e EED). Os mecanismos institucionais fortalecidos

também refletiram as mudanças em relação ao objetivo do CDES (diversidade de grupos temáticos e criação do OE). Além disso, aprofundou-se o diagnóstico sobre a necessidade de se realizar um plano comum para o desenvolvimento tendo como princípio a equidade – premissa de que a nova estratégia de desenvolvimento deveria conduzir à redução das desigualdades do país.

É importante destacar aqui que, ao fim do primeiro governo Lula, os documentos discutidos no CDES (Cartas de Concertação, AND e EED) já continham os pilares estruturantes da nova estratégia de desenvolvimento intensificada durante o segundo governo. As Cartas de Concertação que tratavam da cultura de diálogo, do processamento de consensos por meio de conflitos regulados e da construção de um grande acordo já previam as bases da nova estratégia para “crescimento com inclusão social”, a saber: fortalecimento do aparato estatal, resgate dos investimentos públicos, fortalecimento do mercado interno via ampliação do crédito e do emprego, fortalecimento de políticas de renda, com o setor financeiro a serviço do desenvolvimento social. O detalhamento da nova estratégia para o desenvolvimento fica por conta da discussão sobre o papel do Estado, principalmente da importância da sinergia com o setor privado e da necessidade de uma política industrial, com a “inclusão pelo aumento de empregos” como tema constante das discussões do CDES. Como já mencionamos, não é possível medir até que ponto essas estratégias foram gestadas no CDES ou somente apresentadas para o Conselho. Sugerimos que, nesse período, as ideias que foram os pilares da nova estratégia de desenvolvimento seguiram, primordialmente, um fluxo de mão única do governo para o CDES. As ideias em debate seriam, portanto, resultado de forte influência do governo e da burocracia de Estado responsável pelo trabalho técnico de pautar o CDES.

Na fase seguinte, que coincide com a segunda metade do governo Lula, haveria um processo de gestação de ideias no interior do CDES que tomou forma na negociação da AND e ensaiou o início de interações estratégicas, com o fluxo de ideias entre governo e conselheiros sendo de mão dupla. A AND que, como vimos, foi fruto de intenso e profícuo processo de negociação envolvendo todos os conselheiros à época, resultou em diretrizes estratégicas que passam por pontos como: (i) eliminar em dez anos a pobreza extrema; (ii) estimular o mercado interno²³²; (iii) “executar a reforma agrária necessária a beneficiar todas

²³² “Será um objetivo a ser estimulado e perseguido, pelas forças ativas da economia brasileira, a constituição de acordos para a partilha dos ganhos de produtividade, com vistas a assegurar: a) a transferência para os preços; b) o aumento real de salários, c) a sustentação do investimento, como condição para a diminuição das desigualdades sociais, a incorporação acelerada do mercado interno potencial, o crescimento das exportações e a estabilidade monetária.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a)

as famílias sem terra e com pouca terra, em prazo máximo de cinco anos” e (iv) articular “o setor público (federal, estadual e municipal) e o setor privado para viabilizar a rápida elevação dos recursos aplicados em ciência e tecnologia – C&T – ao correspondente a 2,0% do PIB” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES, 2005a). Se os dois primeiros foram os pilares da estratégia de desenvolvimento arquitetada durante o período analisado, os dois últimos são exemplos de como o “pacto” proposto na AND não foi, de fato, “pactuado” e as interações promovidas quando da sua elaboração – aprendizado essencial para o período seguinte – não resultam em um acordo capaz de conferir sustentação à nova estratégia para desenvolvimento.

Na terceira fase (2007-2010), as ideias gestadas no interior do CDES ganharam mais dinamicidade, com maior alcance externo e o fluxo de mão dupla entre governo e conselheiros se ampliando para as demais áreas do governo. Essa fase do Conselho se deu no contexto de mudança estratégica do PT na composição de sua base aliada, foi marcada por um forte adensamento das atividades e por interações estratégicas durante a crise de 2008. Esse adensamento foi respaldado por uma liderança ativa e discreta, preocupada com a institucionalização da arena – José Mucio –, que promoveu o amadurecimento da SEDES (da relação desta com conselheiros e com outros órgãos) e o aprimoramento da metodologia de funcionamento (criação do comitê gestor, intensificação de grupos de trabalho e das atividades do OE). O maior reflexo do amadurecimento institucional foi a apropriação dos conselheiros do seu papel com a unificação do discurso em torno da equidade e dos caminhos para o desenvolvimento. Ao final do governo Lula, frente ao otimismo quanto à rapidez que o Brasil teria “saído da crise frente aos indicadores sociais e econômicos favoráveis”, bem como diante de seu inegável amadurecimento institucional, o CDES configurava-se como uma importante arena de diálogo para questões relacionadas ao desenvolvimento.

É importante registrar que a dinâmica profícua, que conferiu ao CDES o papel de importante coordenador da agenda governamental não se sustentou após o período analisado e, portanto, as interações estratégicas promovidas por ele foram intermitentes²³³. Ou seja, a

²³³ Este argumento do caráter intermitente das interações estratégicas é reforçado quando colocamos em perspectiva o contexto histórico e o legado do arranjo institucional brasileiro. Com um processo robusto de aprendizado institucional em um contexto político e econômico favorável, as interações no âmbito do CDES durante todo o governo Lula, em especial no segundo mandato, foram capazes de se sobressair perante as interações prévias entre Estado e sociedade, a saber: negociações setorializadas características do corporativismo estatal, mas ainda remanescentes, como exemplifica a atuação da CUT na crise 2008; e demandas pulverizadas direcionadas diretamente ao Congresso Nacional, movimento iniciado na década de 1990 e que vem ganhando novos formatos. Entretanto, como argumentado no primeiro capítulo desta tese, as mudanças dos arranjos institucionais ocorreriam em camadas, ou seja, novos elementos se incorporam ao arranjo vigente sem que o antigo – apropriado de maneiras diferentes pelos atores – deixasse de existir. Desse modo, frente a mudanças de contexto e enfraquecimento da arena, atores dos diferentes setores representados no CDES, poderiam recorrer a canais alternativos – antigos –, o que reforçaria o caráter intermitente das interações viabilizadas pela arena. Essa argumentação sobre as camadas explicaria parcialmente a perda de prestígio do CDES na transição de governo. O fato de haver outras opções de intermediação – seja de pulverização, seja de negociações setoriais – deixaria o Conselho mais vulnerável à desarticulação interna da dinâmica de interação.

despeito da coordenação inédita e da visibilidade no governo em 2009, houve uma rápida desarticulação da coordenação promovida pelo CDES²³⁴. Atribuímos essa desmobilização à pulverização da agenda²³⁵ em um contexto de mudança de governo e, conseqüentemente, da liderança responsável pelo Conselho e de seu lugar institucional.

Ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, a mudança significativa no papel da arena foi marcada pela sua transferência para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), pela diminuição das reuniões plenárias, dos GTs e da própria equipe da SEDES. A esses indícios de arrefecimento da dinâmica institucional²³⁶, somaram-se um processo contínuo de esvaziamento da arena nos anos que se seguem. É certo que uma avaliação detalhada do contexto político e econômico do governo Dilma, bem como do papel do Conselho neste período, ultrapassaria os objetivos deste trabalho e mereceria ser investigada posteriormente, mas é possível inferir que houve dificuldade em dar continuidade ao processo – à época em curso – de aprendizado institucional no CDES.

A despeito da desarticulação, encerramos com a mensagem do inegável legado institucional do CDES e suas interações profícuas – principalmente em relação à mudança de perspectiva dos conselheiros quanto ao direcionamento do debate exclusivamente para questões nacionais e não setoriais –, com a esperança de que essa construção subsidie uma futura rearticulação do CDES enquanto vantagem institucional, capaz de gerar interações estratégicas que subsidiem um plano comum para o desenvolvimento²³⁷.

²³⁴ Cabe destacar, que, se estivéssemos realizando esta análise sobre o papel do CDES como viabilizador de interações estratégicas sem o conhecimento dos desdobramentos da arena, provavelmente, a conclusão acima seria mais nebulosa. Diante da dúvida sobre os desdobramentos das atividades do CDES, a força do aprendizado institucional poderia prevalecer frente aos indícios de desarticulação mencionados acima. Isso porque, nas análises e entrevistas realizadas entre 2009 e 2010, é possível notar um grande otimismo com relação à arena, bem como uma preocupação sobre a sua institucionalidade e, ao mesmo tempo, uma aposta na sua continuidade. Além disso, no contexto de crise, a estratégia de desenvolvimento arquitetada, da qual o CDES era parte, foi objeto de amplo debate chegando a ser “exportada” ao final do segundo governo Lula. Apesar do ambiente favorável e de os conselheiros e a própria SEDES garantirem a continuidade das atividades do CDES, ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, afigura-se, uma mudança no papel da arena com a desarticulação das interações estratégicas intermitentes ensaiadas no período analisado.

²³⁵ A despeito do exercício realizado pela ACD, o caminho a ser trilhado para o aprofundamento da mudança da estrutura social bem com da geração de desenvolvimento pareciam nebulosos. O consenso sobre a reforma tributária, por exemplo, era pouco refinado, na medida em que tudo cabia nas recomendações.

²³⁶ Essa observação é realizada com base nas dimensões de aprendizagem institucional do período e afigura-se como tema oportuno para ser abordado em trabalho posterior. Os dados sobre o CDES do governo Dilma foram organizados pela autora e, assim como o governo Lula – período analisado neste artigo – e subsidiarão futuros trabalhos.

²³⁷ A Irlanda já nos provou que uma instância – Nesc –, mesmo que há anos sem muita relevância, pode ser palco de um verdadeiro pacto em torno da reorganização da economia política para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABDI. Política industrial de países selecionados: Brasil, Rússia, Índia e China. *Política Industrial Comparada*, v. 10, p. 128, 2011.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- ACADÊMICO 3. *Entrevista com acadêmico em área de interesse*. . [S.l.: s.n.]. , 19 mar. 2015
- ALMEIDA, R. DE. Entrando no clube: o BNDES e a inserção brasileira no capitalismo internacional. In: BOSCHI, R. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, IESP/UERJ, 2011. p. 164–193.
- ALMEIDA, M. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. . [S.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/90932>>. Acesso em: 23 maio 2015.
- AMABLE, B. *The diversity of modern capitalism*. [S.l.]: Oxford University Press, 2003. . Acesso em: 27 jul. 2015.
- AMARAL, O. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 0, n. 4, p. 105–134, 2010.
- AMORIM NETO, O. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. [S.l.: s.n.], 2011.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. G. M. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. [S.l.]: Unesp, 2004. . Acesso em: 21 abr. 2015.
- AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. *A crise brasileira de 1998/1999: origens e conseqüências*. [S.l.]: BNDES, Area de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 2000. v. 77. Disponível em: <<http://www.tharcisio.com.br/arquivos/textos/td-77.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BBC BRASIL. Diante de crise, reforma ministerial sai a “conta-gotas”. São Paulo, 13 jul. 2005. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/07/050713_diegolulafn.shtml>. Acesso em: 1 maio 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. *En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 13-68*, 2000. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1610>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BONELLI, R.; VEIGA, P. DA M.; BRITO, A. F. DE. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. 1997. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2306>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BOSCHI, R. Capacidades estatais e políticas de desenvolvimento no Brasil: tendências recentes. *Melo, Carlos. e Manuel Saéz. A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século*, v. 21, 2007.

BOSCHI, R. Corporativismo Societal—A democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Revista Smoking*, p. 84–103, 2010a.

BOSCHI, R. Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-industrialização: desafios para o Brasil. 2012. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%204%20-%20Renato%20Boschi.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BOSCHI, R. Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. *Ponto de Vista*, v. 2, p. 1–34, 2010b.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político- institucional. *IPEA*, 2012. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/8869/participacao-do-cdes-no-workshop-capacidades-estatais-para-o-desenvolvimento-vantagens-institucionais-comparativas-em-paises-emergentes.html>>.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Gobiernos progresistas, agendas neodesarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*, v. 1, p. 1, 2008.

BOSCHI, R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. *Vianna LW, organizador. A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG*, 2002.

BOSCHI, R. R. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. [S.l.]: Iuperj, 1987. v. 4.

BOSCHI, R. R. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. [S.l.]: Ed. UFMG, 2011.

BRASIL, BANCO CENTRAL. *Copom - Perguntas mais frequentes*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%203-Copom.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015. , 2014

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 4.744. . Composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. , 16 jun. 2003 a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 4.606. . Criação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. , 21 fev. 2003 b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4606.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 31ª reunião ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em:

<<http://www.cdes.gov.br/evento/3943/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-31.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015a. , 27 ago. 2009

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 34ª Reunião Ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/5442/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-34.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015. , 17 jun. 2010

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.* . [S.l: s.n.]. . Acesso em: 20 abr. 2015a. , 15 mar. 2004

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse dos ministros de Estado da Saúde, das Comunicações e de Minas e Energia.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/08-07-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-posse-dos-ministros-de-estado-da-saude-das-comunicacoes-e-de-minas-e-energia/view>>. Acesso em: 20 abr. 2015a. , 8 jul. 2005

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião extraordinária nº 2 do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/4821/pleno-do-cdes-reuniao-extraordinaria-n-2.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015b. , 15 set. 2009

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com sindicalistas.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/11-07-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encontro-com-sindicalistas/view>>. Acesso em: 20 abr. 2015b. , 11 jul. 2005

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário Internacional do Desenvolvimento - CDES.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/4004/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-29-seminario-internacional-sobre-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015c. , 5 mar. 2009

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 10.683. . Organização da Presidência da República e dos Ministérios. , 28 maio 2003 c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).* Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/>>.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010.* . [S.l: s.n.]. Disponível em:

<<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2008. , 2007

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022*. Cadernos NAE -Processos estratégicos de longo prazo., nº 1. Brasília: SECOM/NAE, jul. 2004b. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Relatório de Macrometas. Política de Desenvolvimento Produtivo*. . MDIC, Brasília.: [s.n.], 2009d. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Macrometas%20_%20Balan%C3%A7o%20geral_vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2015.

BRUXEL, L. O CDES na mídia: gênese de uma esfera pública política na disputa pela opinião pública. 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/4388>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. *MAGALHÃES et al. Os*, 2010. Disponível em: <http://72.55.165.238/sites/default/files/documentos/texto181_politica_industrial.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

CARDOSO, A. M. *Sindicatos, Trabalhadores E a Coqueluche Neoliberal: A Era Vargas Acabou?* [S.l.]: Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

CARDOSO JR, J. C. O.; SANTOS, J. C. DOS O.; ALENCAR, J. O. Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3312>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CASTELAN, D. R. *O fim do consenso e o consenso do fim: a reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994*. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2009.[Links], 2009.

CHANG, H.-J. *Bad Samaritans: Rich Nations. Poor Policies and the Threat to the Developing*, 2007.

CHANG, H.-J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. [S.l.]: Anthem Press, 2002. . Acesso em: 13 jul. 2015.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *From poverty to power*, 2008. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Participacao+Social+como+Processo+de+Consolidacao%20da+Democracia+no+Brasil.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

COATES, D. Varieties of capitalism, varieties of approaches. 2005. Disponível em: <<http://ecsocman.hse.ru/text/19200267/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

CONDÉ, E. A Rota da Diversidade-Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento. *Ponto de Vista, Ano*, v. 2, 2009.

CONSELHEIRO 1. *Entrevista com conselheiro do CDES*. . [S.l: s.n.], , 27 mar. 2015

- COSTA, K. *Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. 2011. Tese de Doutorado em Ciência Política – UNICAMP, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.
- COSTA, V. CDES: o aprendizado do pacto. *Insight Inteligência*, v. 10, n. 41, p. 138–155, 2008.
- COSTA, V. Os Conselhos do CDES: experimento sem conclusão. *Insight Inteligência*, v. 6, n. 32, p. 146–161, 2006.
- COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*, v. 15, n. 2, p. 269–301, 2003.
- CROUCH, C. The Futures of European Capitalism. *Government and Opposition*, v. 39, n. 04, p. 635–638, 2004.
- CRUZ, S. C. V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. [S.l.]: Unesp, 2007.
- D'ARAUJO, M. C. S. *A elite dirigente do governo Lula*. [S.l.]: Fundação Getulio Vargas, CPDOC, 2009.
- DA SILVA, A. H. Um olhar dos trabalhadores: um balanço positivo, uma disputa cotidiana e muitos desafios pela frente. In: SADER, E. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. [S.l.]: Boitempo Editorial, 2013. p. 303–322.
- DELGADO, I. Variedades de capitalismo e política industrial: o caso brasileiro em perspectiva comparada. *XXI Jornadas de História Econômica*, 2008. Disponível em: <<http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/delgado.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.
- DELGADO, I. G. *et al.* Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). *Dados*, v. 53, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a06v53n4.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.
- DELGADO, I. G. Empresariado e política industrial no governo Lula. *PAULA JA Adeus ao Desenvolvimento-a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Editora Autêntica*, 2005.
- DELGADO, I. G. Política industrial na China, na Índia e no Brasil: legados, dilemas de coordenação e perspectivas. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3632>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- DE TONI, J. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 390 f. UnB, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14854>>. Acesso em: 27 fev. 2015.
- DE TONI, J. Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. *Ensaio FEE*, v. 28, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewArticle/2132>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista de la CEPAL*, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11273>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. *Alianzas publico-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo*. [S.l.]: United Nations Publications, 2010a. v. 108. . Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies in the Region*. [S.l.]: World Bank Publications, 2011. . Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. Um elo faltante na América Latina: alianças público-privadas para uma visão estratégica nacional. 2010b. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2956>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. What's new in the new industrial policy in Latin America? *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 6191, 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2143065>. Acesso em: 6 jul. 2015.

DIEESE. *Política de Valorização do Salário Mínimo*. Nota Técnica, nº 18. [S.l: s.n.], dez. 2012. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec118salarioMinimo2013.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

DINIZ, E. A BUSCA DE UM NOVO MODELO ECONÔMICO: PADRÕES ALTERNATIVOS DE. *Revista de Sociologia e Política*, v. 7, n. 14, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n14/a01n14.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

DINIZ, E. Depois do neoliberalismo: discutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 07–30, 2011.

DINIZ, E. *Empresariado e transição política no Brasil: problemas e perspectivas*. [S.l.]: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Instrução, 1984. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=007256>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

DINIZ, E. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. 2004, [S.l: s.n.], 2004. p. 16–18.

DINIZ, E. Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. *La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil*, 2005.

DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, p. 7–27, 2010.

DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 7, n. 20, p. 31–46, 1992.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria e sociedade*, v. 5, p. 48–81, 2000.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público. *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991.

EVANS, P. The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. *World politics*, v. 50, n. 01, p. 62–87, 1997.

EVANS, P.; WOLFSON, L. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, p. 529–562, 1996.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, p. 81–106, 1998.

FLEURY, S. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. 2003, [S.l.: s.n.], 2003. p. 28–31. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/clad/clad0047205.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

FLEURY, S. *Considerações sobre o funcionamento do CDES*. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/CDES.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

FLEURY, S. O Conselho de desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. *MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, p. 79–105, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. A empresários, Lula reforça cumprimento de contratos. São Paulo, 20 out. 2002a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010200230.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Cabo-de-guerra. São Paulo, 2 set. 2003a. PainelDisponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0902200301.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Empresários fazem críticas ao projeto. São Paulo, 14 mar. 2003b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1403200305.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Empresários temem conselho de “marketing”. São Paulo, 14 fev. 2003c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1402200311.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Integrantes demonstram pouco preparo. 13 fev. 2003d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1302200306.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Lula cede a sindicalistas e esvazia poder do conselho. *Folha de São Paulo*, 14 fev. 2003e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1402200302.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Lula evita comentar CMN com empresários. São Paulo, 21 maio 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2105200509.htm#_=_>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Problema do país é político, afirma Lula. 11 ago. 2002b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0811200207.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. PT prepara pacote de empresários pró-Lula para acalmar mercado. São Paulo, 30 set. 2002c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u38784.shtml>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Veja as frases de quem esteve na reunião do novo “pacto social”. São Paulo, 11 jul. 2002d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u42251.shtml>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

GAETANI, F. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. 1998. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1491>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

GARCIA, R. C. Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. 2000. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2334>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

GENRO, T. O Estado e o Manifesto. *Teoria e Debate*, n. 36, 1997. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/o-estado-e-o-manifesto?page=full>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

GENRO, T. Um novo partido socialista de massas. *Teoria e Debate*, n. 4, 1988. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/um-novo-partido-socialista-e-de-massas?page=full>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

GESTOR GOVERNO 1. *Entrevista com gestor do governo*. . [S.l: s.n.]. , 26 mar. 2015

GESTOR GOVERNO 3. *Entrevista com gestor do governo*. . [S.l: s.n.]. , 9 fev. 2011

GESTOR SEDES 1. *Entrevista com ex gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)*. . [S.l: s.n.]. , 20 mar. 2015

GESTOR SEDES 1. *Entrevista com gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)*. . [S.l: s.n.]. , 3 dez. 2009

GESTOR SEDES 2. *Entrevista com gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)*. . [S.l: s.n.]. , 28 ago. 2009

GESTOR SEDES 3. *Entrevista com gestor da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)*. . [S.l: s.n.]. , 20 mar. 2015

GOMES, E. R. O Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC) da África do Sul, o Conselho Nacional de Assessoramento (NAC) da Índia e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil: novas capacidades estatais para o desenvolvimento na semi-periferia? [S.d.].

GONZÁLEZ, R. S. Democracia Participativa e Conselhos de Desenvolvimento. *DESENVOLVIMENTO REGIONAL, CAPITAL SOCIAL E DEMOCRACIA LOCAL*, p. 51, 2008.

GROTE, J.; SCHMITTER, P. O resascimento do corporatismo nacional. *Pactos sociais, globalização e integração nacional. Campinas, Editora da Unicamp.[Links]*, 2008.

GUIMARÃES, C. *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. [S.l.]: IUPERJ, 1979.

GUIOT, A. P. *Sociedade Civil e Hegemonia Burguesa: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social nos governos Lula da Silva*. . UFF, Niterói: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC41F.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2015. , nov. 2011

HAH, C.; BARTOL, F. C. Political Leadership as a Causative Phenomenon: Some Recent Analyses. *World Politics*, v. 36, n. 01, p. 100–120, 1983.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism and institutional complementarities*. [S.l.]: Springer, 2004. Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4757-4062-2_3>. Acesso em: 13 jul. 2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193–223, 2003.

HALL, P. A.; THELEN, K. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, n. 1, p. 7–34, 2009.

HALL, P.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism - The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. [S.l.]: Oxford: Oxford University Press, 2001.

Instituto Lula. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/historia>>.

JACKSON, G.; DEEG, R. From comparing capitalisms to the politics of institutional change. *Review of international political economy*, v. 15, n. 4, p. 680–709, 2008.

JAQUES WAGNER. *Entrevista com o governador da Bahia, Jaques Wagner, sobre os dez anos do CDES*. . [S.l.]: TV Carta Maior. Disponível em: <<http://10anos.cdes.gov.br/pt-br/node/60>>. Acesso em: 15 jan. 2015. , ago. 2013

KANG, N. A critique of the “varieties of capitalism” approach. 2006. Disponível em: <<http://195.130.87.21:8080/dspace/handle/123456789/1080>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

KOHLI, A. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2004. . Acesso em: 18 jul. 2015.

KOWARICK, L. O conselho de desenvolvimento econômico e social: um processo em construção. *Disponível na Internet <http://www.cdes.gov.br/>. ANEXOS*, 2003.

KUNRATH, R. J. CDES: O conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil. *Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS*, 2005.

KUNRATH, R. J. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil: um espaço de participação social e de democratização do Estado? *Anais do II Seminário Nacional “Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, v. 25, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/romerio_kunrath.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2015.

KUNRATH, R. J. Os conselhos econômicos e sociais em perspectiva comparada: os casos da Espanha e do Brasil. 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/39410>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, v. 1989, p. 233–294, 1989.

LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2005. . Acesso em: 25 jul. 2015.

LIMA, M. R. S. DE; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LULA DA SILVA. *Entrevista do ex-presidente Lula sobre os dez anos do CDES*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://10anos.cdes.gov.br/pt-br/node/237>>. Acesso em: 15 jan. 2015. , ago. 2003

LULA DA SILVA, L. I. *Carta ao povo brasileiro*. . [S.l.]: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?q=carta+ao+povo+brasileiro+lula&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5>. Acesso em: 3 out. 2009. , 22 jun. 2002

LULA DA SILVA, L. I. *Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao jornal Financial Times*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/24-02-2006-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-revista-the-economist/view>>. Acesso em: 20 abr. 2015a. , 7 jul. 2006

LULA DA SILVA, L. I. *Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à revista The Economist*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/24-02-2006-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-revista-the-economist/view>>. Acesso em: 20 abr. 2015b. , 24 fev. 2006

LULA DA SILVA, L. I. O necessário, o possível e o impossível (entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili). In: SADER, E. *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. [S.l.]: Boitempo Editorial, 2013. p. 9–30.

Manifesto de Apoio a Lula. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.usinadeletras.com.br/exibelotexto.php?cod=10235&cat=Artigos&vinda=S>>. , 2002

MIGUEL, L. F.; COUTINHO, A. DE A. A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 97–123, jun. 2007.

- NETO, O. A. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. [S.l.]: FGV Editora, 2006. . Acesso em: 21 abr. 2015.
- ONU, ECOSOC. *Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC - Economic and Social Council)*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/about/>>.
- ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. *Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, v. 1989, n. 10, 1889.
- OSORIO, R. G. *et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. . [S.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/91289>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, p. 7–32, 2005.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Lula Presidente: programa de governo 2007/2010 Lula de novo com a força do povo*. . [S.l.: s.n.]. , 2006
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Manifesto: Movimento Pró-PT*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2009. , 1980
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *O socialismo petista*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/osocialismopetista.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2015. , 1990
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos*. . [S.l.]: Coligação Lula Presidente, julho de. , 2002
- PEELE, G. Leadership and politics: a case for a closer relationship? *Leadership*, v. 1, n. 2, p. 187–204, 2005.
- PIERSON, P. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. [S.l.]: Princeton University Press, 2004. . Acesso em: 3 ago. 2015.
- PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, v. 3, p. 693–721, 2002.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Agenda Nacional de Desenvolvimento*. . [S.l.]: 3ª edição, 2010. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html>. Acesso em: 30 jan. 2015a. , 2005
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Anais do Seminário sobre Reforma Política*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <www.cdes.gov.br/documento/558154/anais-do-seminario-reforma-politica-112007-2006.html>. Acesso em: 1 jun. 2015a. , 2007
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Cartas de Concertação*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/1428/cartas-de-concertacao.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015a. , 2004

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Cronologia da presidência brasileira na AICESIS*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <www.cdes.gov.br/documento/3274846/cronologia-da-gestao-brasileira-na-aicesis-.html>. Acesso em: 1 jun. 2015a. , 2010

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/materias_aprovadas.html>. Acesso em: 30 jan. 2015a. , 2006

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *O debate sobre desenvolvimento no CDES - documento síntese*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <www.cdes.gov.br/documento/2272638/debate-sobre-desenvolvimento-no-cdes-documento-sintese-032010-032010.html&ei=9wafVfbOI8eteNfHvMAF&usg=AFQjCNFN9zChFSXnChHWbBnZVr40tj4PTg&bvm=bv.96952980,d.dmo>. Acesso em: 29 jan. 2015b. , 2010

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Parecer sobre Reforma Política*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Parecer_sobre_Reforma_Pol%C3%ADtica_-_07.2007_-_2007.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2015b. , 2007

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Programa do Seminário Internacional sobre o desenvolvimento - Reunião Ampliada do CDES*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/evento/4004/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-29-seminario-internacional-sobre-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015a. , 2009

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015a. , 2003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015b. , 2004

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015b. , 2005

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015b. , 2006

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015c. , 2007

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em:

<<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015a. , 2008

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015b. , 2009

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório de atividades do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015c. , 2010

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório GACE: Sugestões para uma nova agenda de desenvolvimento econômico e propostas para a retomada do crescimento*. . [S.l: s.n.]. , 14 out. 2003b

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Relatório - Mesa Redonda “Diálogo Social, Alavanca para o Desenvolvimento”*. . [S.l.]: SEDES. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/888/relatorios-anuais-de-atividades.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015c. , 2005

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Termo de Referência: a Governança do CDES e a contribuição do CDES para a Governança do processo de desenvolvimento do Brasil*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <www.cdes.gov.br/documento/676256/a-nova-governanca-do-cdes-.html>. Acesso em: 29 jan. 2015b. , 4 jan. 2008

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Termo de Referência para a formação da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/12856/termo-de-referencia-do-conselho-.html>>. Acesso em: 29 jan. 2015c. , 2003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SEDES. *Trajatória do Debate no CDES sobre a Crise Internacional*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Trajeto%C3%B3ria_do_Debate_no_CDES_sobre_a_Crise_Internacional_-_2%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_02-2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Trajeto%C3%B3ria_do_Debate_no_CDES_sobre_a_Crise_Internacional_-_2%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_02-2013%20(1).pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2015c. , 2009

REINERT, E. S. *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*. [S.l.]: Constable London, 2007. Disponível em: <<http://compare.textbooks-savings.info/wp-content/uploads/pdfs/How%20Rich%20Countries%20Got%20Rich%20%20%20and%20Why%20Poor%20Countries%20Stay%20Poor%20by%20Erik%20Reinert%20-%20Very%20Thought-Provoking%20Rejection%20Of%20Free%20Trade%20For%20Development.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

RESENDE, A. V. *A política industrial do Plano Real*. . [S.l.]: Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/cdp/texdis/td130.html>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

RIBEIRO, D. M. D. F. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? *Artigo apresentado no SÉTIMO ENCONTRO DA ABCPASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Recife-PE*, v. 4, 2010a.

RIBEIRO, D. M. D. F. *Novas perspectivas para a relação entre Estado e sociedade no Brasil: o caso do CDES.*, Concurso Estado, democracia y clases sociales en América Latina y el Caribe, 2008-2009. Relatório de Pesquisa apresentado ao Clacso. [S.l.]: Clacso, 2010b.

RIBEIRO, D. M. D. F. *Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Saúde: participação, autonomia e cooptação.* 2008. Dissertação de mestrado – UnB, 2008.

RIBEIRO, D. M. D. F.; LAMAS, B. Institutionalism and development: pro-market reforms in Argentina and Brazil. In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION – ISA, 2010, Nova Orleans. *Anais...* Nova Orleans: [s.n.], 2010.

ROCHA, S. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. 2000. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2365>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

SANTANA, C. Trajetórias de reformas e mudanças institucionais na semiperiferia: abertura financeira e capacidades estatais no Brasil e Índia. *Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ)*, 2012. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/Tese_Carlos_Santana.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2015.

SANTANA, C. H. Conjuntura crítica, legados institucionais e comunidades epistêmicas: limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento no Brasil. In: BOSCHI, R. R. *Varieties of Capitalism, Política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, IESP/UERJ, 2011. .

SANTAYANA, M. A Reforma Ministerial. 9 mar. 2005. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/A-reforma-ministerial/21547>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SANTOS, F. Em defesa do Presidencialismo de coalizão1. *Paginas Brancas*, p. 19, 2006.

SANTOS, F. *Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão.* [S.l.]: SciELO Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SCHMIDT, V. A. *The futures of European capitalism.* [S.l.]: Oxford University Press, 2002. . Acesso em: 25 jul. 2015.

SCHMITTER, P. C.; GROTE, J. R. The corporatist Sisyphus: past, present and future. 1997. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/284>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

SCHNEIDER, B. R. Comparing Capitalisms: Liberal, coordinated, network, and hierarchical varieties. *Copy: Northwestern University*, v. 37, 2008. Disponível em: <<http://www.ideiad.com.br/seminariointernacional/arquivo1.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

SCHNEIDER, B. R. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, n. 03, p. 553–575, 2009.

SCHNEIDER, B. R.; WOLFSON, L. La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, p. 349–372, 2005.

SINGER, A. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 88, p. 89–111, 2010.

SOARES, C.; RIBEIRO, G. O CONSELHÃO E A CRISE. 2009. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/09janeiro%20fevereiro/O%20Conselh%E3o%20e%20a%20crise.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

SOARES DE LIMA, M. R.; COUTINHO, M. Integração moderna. *Análise de Conjuntura*, n. 1, 2006.

STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. [S.l.]: Oxford University Press, 2005. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/RePEc:oxp:obooks:9780199280469>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

TAPIA, J. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV*, 2007.

TAPIA, J. R. Concertação, diálogo social e diálogo civil. *Relatório Técnico. Disponível em: http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_notainformativa.php*, 2005.

TAPIA, J. R. Políticas públicas, aprendizado social e direitos nas sociedades modernas: breves reflexões. *Teoria e Cultura*, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://teoriaecultura.ufjf.emnuvens.com.br/TeoriaeCultura/article/view/1547>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

TAPIA, J. R.; GOMES, E. R. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 20, n. 1, p. 240, 2008.

TARSO GENRO. *Entrevista com o Governador do RS, Tarso Genro, sobre os dez anos do CDES*. [S.l.]: TV Carta Maior. Disponível em: <<http://10anos.cdes.gov.br/pt-br/node/36>>. Acesso em: 15 jan. 2015. , maio 2013

TILLY, C. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. [S.l.]: Cambridge MA and Oxford UK: Balckwell, 1992.

TSE. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/>>.

VALOR ECONÔMICO. Como Lula deu a volta por cima. São Paulo, 21 maio 2010. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-antiores/32653-como-lula-deu-a-volta-por-cima>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

VASCONCELLOS, M. A. S. DE; GREMAUD, A. P.; TONETO, R. *Economia brasileira contemporânea. São Paulo: Atlas*, 1999.

VIANNA, L. W. A sucessão do governo Lula e o retorno do nacional-popular. *Boletim CEDES*, v. mar./abr. de 2008, 2008. Disponível em: <<http://cedes.iuperj.br>>. Acesso em: 3 out. 2009.

VIANNA, L. W. Liberalismo e sindicato no Brasil. *Rio de Janeiro: Paz e Terra*, v. 2, p. 199, 1976.

VIANNA, M. L. T. W. *A administração do “milagre”: o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974*. [S.l.]: Vozes, 1987. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=005322>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

VIÉGAS, W. A.; MONTEIRO, C. F. O CDES e a crise: O diálogo social como estratégia de combate à crise econômica de 2008. v. 10, n. 1, p. 41–55, dez. 2015.

VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de administração pública*, v. 42, n. 1, p. 83–108, 2008.

WEAVER, F. S. *Latin America in the world economy: Mercantile colonialism to global capitalism*. [S.l.]: Westview Press, 2000.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *Latin American adjustment: How much has happened*, v. 1, 1990. Disponível em: <<http://time.dufe.edu.cn/wencong/washingtonconsensus/whatwashingtonmeans.doc>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

APÊNDICE A – LISTA DE CONSELHEIROS DO CDES ENTRE 2003 E 2010

Conselheiros	Setor	Instituição	Núcleo duro em 2010	Entrada	Saída
Abilio Diniz	empresarial	Brasil Foods	sim	13/02/03	-
Adilson Primo	empresarial	Siemens do Brasil	não	25/08/09	15/06/12
Adilson Ventura	outros	UBC	não	09/03/05	04/10/10
Alair Martins do Nascimento	empresarial	Martins Comércio e Serviços	não	15/05/07	25/08/09
Alberto Broch	outros	CONTAG	não	25/08/09	-
Alceu Nieckarz	outros	Igreja Universal	não	13/02/03	13/05/07
Altemir Tortelli	sindical	Fetraf-Sul/CUT	não	25/08/09	12/04/11
Amarilio Macêdo	empresarial	IEDI	sim	13/02/03	-
Antoninho Trevisan	empresarial	CIEE, MBC	sim	13/02/03	-
Antonio Carbonari Netto	outros	Anhanguera Educacional	não	07/07/08	27/04/10
Antônio Carlos dos Reis (Salim)	sindical	CGT, UGT	não	15/05/07	25/08/09
Antonio Carlos Valente da Silva	empresarial	Telefônica do Brasil	não	07/07/08	-
Antonio Gil	empresarial	BRASSCOM	não	25/08/09	-
Antônio Neto	sindical	CSP	sim	13/02/03	15/06/12
Aparecida Sueli Carneiro	outros	AMB	não	13/02/03	14/02/05
Arildo Mota Lopes	outros	UNISOL	não	15/05/07	-
Artur Henrique	sindical	CUT	não	21/03/06	30/08/12
Augusto Chagas	outros	UNE	não	25/08/09	15/06/12
Avelino Ganzer	sindical	COOPAEXPA	não	09/03/05	13/05/07
Benjamin Steinbruch	empresarial	AMB	não	13/02/03	13/05/07
Bruno Ribeiro	outros	Instituto Dom Helder Camara	não	15/05/07	15/06/12
Candido Mendes	outros	Universidade Candido Mendes	não	15/05/07	-
Carlos Gilberto Cavalcante Farias	empresarial	FIEB	não	04/11/08	05/11/14
Carlos Jereissati Filho	empresarial	ABRASCE	não	28/07/04	13/05/07
Carmen Helena Ferreira Foro	sindical	CUT, CONTAG	não	04/06/10	-
Cezar Britto	sindical	OAB	não	15/05/07	-
Cláudio Baldino Maciel	sindical	AMB	não	13/02/03	14/02/05
Cláudio Elias Conz	empresarial	ANAMACO	não	25/08/09	-
Cláudio Soares de Oliveira Ferreira	sindical	OAB/UFPE	não	13/02/03	13/05/07
Cledorvino Belini	empresarial	ANFAVEA	não	06/09/10	-
Clélio Campolina Diniz	outros	UFMG	não	04/06/10	13/03/14
Clemente Ganz Lúcio	sindical	DIEESE	sim	28/07/04	-
Cosette Alves	outros	-	não	13/02/03	28/07/04
Daniel Feffer	empresarial	Suzano Holding S/A, IEDI	sim	13/02/03	15/06/12
Danilo Pereira da Silva	sindical	Força Sindical de São Paulo	não	15/05/07	-
Delfim Netto	outros	USP	não	15/05/07	25/08/09
Denise Motta Dau	sindical	CUT	não	15/05/07	25/08/09
Dom Luiz Demetrio Valentini	outros	CNBB	não	09/03/05	-

Conselheiros	Setor	Instituição	Núcleo duro em 2010	Entrada	Saída
Dom Tomas Balduino	outros	Comissão Pastoral daTerra	não	13/02/03	09/03/05
Dráuzio Varella	outros	Globo	não	13/02/03	13/05/07
Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira	empresarial	Firjan	não	13/02/03	13/05/07
Enilson Simões de Moura (Alemão)	sindical	UGT	não	15/05/07	15/06/12
Eros Roberto Grau	outros	STF	não	13/02/03	28/07/04
Eugênio Emílio Staub	empresarial	Gradiente, IEDI	não	13/02/03	13/05/07
Fabio Barbosa	empresarial	Abril	sim	13/02/03	15/06/12
Felipe Maia Guimarães da Silva	outros	UNE	não	13/02/03	12/03/04
Fernando Cardim	outros	UFRJ	não	26/08/09	27/04/10
Fernando Dantas Alves Filho	empresarial	PricewaterhouseCoopers	não	06/09/10	-
Fernando Roberto Moreira Salles	empresarial	CBMM	não	13/02/03	13/05/07
Fernando Xavier Ferreira	empresarial	FIESP	não	13/02/03	13/05/07
Frank Algot Eugen Svensson	outros	UNB	não	13/02/03	13/05/07
Gabriel Jorge Ferreira	empresarial	Unibanco	não	13/02/03	25/08/09
Germano Rigotto	outros	Instituto Reformar - RS	não	15/05/07	07/06/10
Gisela Gorovitz	empresarial	CIVES	não	09/03/05	13/05/07
Glaci Therezinha Zancan	outros	UFPR	não	13/02/03	13/05/07
Gustavo Carlos Marin Garat	empresarial	Citbank	não	13/02/03	13/05/07
Gustavo Petta	outros	UNE	não	12/03/04	24/03/08
Hélgio Trindade	outros	UFRGS	não	13/02/03	14/02/05
Horacio Piva	empresarial	klabin	não	13/02/03	25/08/09
Humberto Mota	empresarial	Dufry do Brasil	não	15/05/07	-
Ivan Zurita	empresarial	Nestlé	não	15/05/07	25/08/09
Ivo Rosset	empresarial	Setor têxtil, IEDI	sim	13/02/03	-
Jabes de Alencar	outros	Assembléia de Deus	não	15/12/04	13/05/07
Jackson Schneider	empresarial	Embraer Defesa e Segurança	não	15/05/07	-
Jacy Afonso de Melo	sindical	CUT	não	25/08/09	-
João Batista Inocentini	sindical	Sindicato dos Aposentados do Brasil	não	15/05/07	-
João Bosco Borba	empresarial	ANCEABRA	não	09/03/05	-
João Carlos Gonçalves	sindical	Força Sindical	não	28/07/04	13/05/07
João de Deus Duarte Rocha	sindical	CONAMP	não	09/03/05	13/05/07
João Elisio Ferraz de Campos	empresarial	CNSeg	não	21/03/06	15/06/12
João Felício	sindical	CUT	não	13/02/03	25/08/09
João Paulo dos Reis Velloso	outros	INAE (fundador IPEA e FINEP)	não	15/05/07	-
João Resende Lima	sindical	COBAP	não	13/02/03	13/05/07
João Vaccari Neto	sindical	Sindicato dos bancários	não	13/02/03	13/05/07
Joênia Batista Carvalho	outros	Conselho Indígena de Roraima	não	09/03/05	25/08/09
Jorge Gerdau Johannpeter	empresarial	Gerdau, MBC	sim	13/02/03	-
Jorge Nazareno Rodrigues	sindical	Sindicato dos Metalúrgicos Osasco e Região	sim	13/02/03	-
José Antônio Moroni	outros	INESC, ABONG, CONANDA	sim	13/02/03	-

Conselheiros	Setor	Instituição	Núcleo duro em 2010	Entrada	Saída
José Augusto Marques	empresarial	ABDIB	não	13/02/03	28/07/04
Jose Carlos Braga	outros	Unicamp	não	13/02/03	13/05/07
José Carlos Bumlai	empresarial	ACRISSUL - pecuária	sim	13/02/03	-
José Carlos Cosenzo	outros	Ministério Público - SP	não	15/05/07	-
José Carlos Gomes Carvalho	Empresarial	ANCEABRA	não		
José Conrado Azevedo Santos	empresarial	FIEPA	não	04/06/10	-
José Fernandes do Rego	outros	Universidade Federal do Acre	não	13/02/03	14/02/05
José Joaquim Calmon de Passos	outros	UFBA, jurista	não	28/07/04	21/03/06
José Lopez Feijóo	sindical	CUT	não	15/05/07	29/04/11
José Luis Cutrale	empresarial	Sucocítrico Cutrale	não	13/02/03	25/08/09
José Mendo Mizael de Souza	outros	CEAMIN	não	13/02/03	13/05/07
José Vicente	outros	Faculdade Zumbi dos Palmares	não	25/08/09	-
Jose Zunga Alves de Lima	outros	IOST	não	12/03/10	-
Joseph Couri	sindical	SIMPI	sim	13/02/03	-
Juçara Dutra Vieira	sindical	CNTE	não	13/02/03	27/05/10
Júlio Barbosa de Aquino	outros	CNS	não	09/03/05	25/08/09
Laerte Teixeira da Costa	sindical	UGT	sim	13/02/03	15/06/12
Lincoln Fernandes	empresarial	FIEMG	não	15/05/07	-
Lúcia Stumpf	outros	UNE	não	25/03/08	25/08/09
Luis Manuel Rebelo Fernandes	outros	UFF	não	13/02/03	06/05/04
Luiz Aimberê Soares de Freitas	outros	Roraima	não	13/02/03	13/05/07
Luiz Aubert Neto	empresarial	ABIMAQ	não	25/08/09	-
Luiz Carlos Delben Leite	empresarial	Fort Knox	não	13/02/03	25/08/09
Luiz Eduardo Abreu	empresarial	Grupo NSG CAPITAL	não	25/08/09	-
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo	outros	Unicamp	não	13/02/03	13/05/07
Luiz Gonzaga Schroeder Lessa	outros	Amazônia	não	13/02/03	13/05/07
Luiz Marinho	sindical	CUT	não	13/02/03	05/05/07
Luiz Otávio Gomes	empresarial	LOG - Negócios e Consultoria	não	13/02/03	13/05/07
Luiza Helena Trajano	empresarial	Magazine Luiza	não	15/05/07	-
Lutfala Bitar	empresarial	ACP	não	13/02/03	25/08/09
Manoel da Cunha	outros	CNS	não	25/08/09	-
Manoel José Dos Santos (De Serra)	Sindical	CONTAG	não	13/02/03	27/04/10
Marcelo Bahia Odebrecht	empresarial	Odebrecht - construtora	não	06/09/10	-
Marcelo Fidêncio Giufrida	empresarial	Garde Asset Management	não	04/06/10	-
Marcelo Neri	outros	IPEA	não	25/08/09	10/09/12
Márcio Artur Cypriano	empresarial	Bradesco e Febraban	não	13/02/03	13/05/07
Márcio Lopes de Freitas	empresarial	OCB	sim	13/02/03	-
Marcos Jank	empresarial	UNICA	não	07/07/08	15/06/12
Marfan Martins Vieira	sindical	CONAMP	não	13/02/03	14/02/05
Maria Elvira Salles Ferreira	empresarial	Associação Comercial de Minas	não	25/08/09	-
Maria Lucélia dos Santos	outros	Artística	não	13/02/03	13/05/07

Conselheiros	Setor	Instituição	Núcleo duro em 2010	Entrada	Saída
Maria Victoria Benevides	outros	USP	não	13/02/03	13/05/07
Maurício Botelho	empresarial	Embraer	não	15/05/07	15/06/12
Maurílio Biagi Filho	empresarial	Grupo Maubisa, açucareiro	sim	13/02/03	-
Mauro Knijnik	empresarial	Federação das Ass. Com. do RS	não	13/02/03	14/02/05
Miguel João Jorge Filho	outros	MDIC	sim	13/02/03	01/01/11
Milu Villela	outros	MAM	não	13/02/03	13/05/07
Moacyr Auersvald	sindical	NCST	não	25/08/09	-
Muniz Sodré de Araújo Cabral	outros	UFRJ	não	13/02/03	21/03/06
Murillo de Aragão	empresarial	Arko	não	23/11/07	-
Nair Goulart	sindical	Força Sindical da Bahia	não	15/05/07	-
Naomar Monteiro de Almeida Filho	outros	UFBA	não	21/03/06	-
Nelson Côrtes	empresarial	Brasil Solair	não	15/05/07	-
Nilson do Amaral Fanini	outros	Convenção Batista Brasileira	não	13/02/03	13/05/07
Oded Grajew	empresarial	Instituto Ethos	sim	28/07/04	13/03/14
Olavo Machado Júnior	empresarial	FIEMG	não	04/06/10	-
Omlton Visconde Júnior	empresarial	FEBRAFARMA	não	13/02/03	13/05/07
Paulo Godoy	empresarial	ABDIB	sim	28/07/04	-
Paulo Pereira da Silva	sindical	Força Sindical	não	13/02/03	28/07/04
Paulo Roberto de Freitas	outros	Botafogo de Futebol e Regatas	não	09/03/05	13/05/07
Paulo Roberto de Moraes Rego Figueiredo	outros	Fórum Pela Ética na Política do Amazonas	não	13/02/03	13/05/07
Paulo Simão	empresarial	CBIC	sim	13/02/03	14/04/14
Paulo Skaf	empresarial	FIESP	não	13/02/03	31/03/10
Paulo Speller	outros	UNILAB	não	15/05/07	27/03/13
Paulo Tigre	empresarial	DHB Componentes Automotivos	não	15/05/07	15/06/12
Paulo Vellinho	empresarial	PV Consultores Associados	sim	13/02/03	-
Pedro de Assis Ribeiro de Oliveira	outros	Comunidades Eclesiais de Base	não	13/02/03	13/05/07
Pedro Jereissati	empresarial	ABRASCE	não	13/02/03	28/07/04
Pedro Luiz Teruel	empresarial	CIVES	não	13/02/03	14/02/05
Raymundo Magliano	empresarial	BM&FBOVESPA	não	13/02/03	25/08/09
Renato Conill	empresarial	Grupo Süd Metal	não	25/08/09	-
Ricardo Luiz dos Santos Carvalho	empresarial	ANFAVEA	não	13/02/03	28/07/04
Ricardo Paes de Barros	outros	IPEA	não	15/05/07	25/08/09
Ricardo Patah	sindical	UGT	não	15/05/07	-
Ricardo Young Silva	empresarial	Casa Amarela	não	13/02/03	13/05/07
Rinaldo Campos Soares	empresarial	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG	não	13/02/03	13/05/07
Roberto Baggio	outros	MST	não	13/02/03	14/02/05
Roberto Egydio Setubal	empresarial	ITAÚ	não	13/02/03	13/05/07
Roberto Leão	sindical	CNTE	não	04/06/10	-
Robson Braga de Andrade	empresarial	CNI	não	06/09/10	-

Conselheiros	Setor	Instituição	Núcleo duro em 2010	Entrada	Saída
Rodrigo Collaço	sindical	AMB	não	09/03/05	28/08/09
Rodrigo Loures	empresarial	CNI	sim	13/02/03	-
Rogelio Golfarb	empresarial	Ford América do Sul	sim	28/07/04	-
Roger Agnelli	empresarial	Vale do Rio Doce	não	13/02/03	13/05/07
Rozani Holler	outros	COOPERAGIR	não	15/05/07	12/04/11
Sergio Haberfeld	empresarial	Grupo Dixie Toga AS, IEDI	não	13/02/03	14/02/05
Sérgio Haddad	outros	Ação Educativa	sim	13/02/03	-
Sergio Reze	empresarial	ASSOBRAV	não	25/08/09	-
Sérgio Rosa	empresarial	BrasilPRev	não	15/05/07	30/08/12
Silas Lima Malafaia	outros	CIMEB	não	13/02/03	15/12/04
Silvio Meira	outros	UFPE	não	25/08/09	-
Sônia Hess	empresarial	Dudalina S/A	não	15/05/07	-
Sônia Maria Fleury Teixeira	outros	FGV	não	13/02/03	13/05/07
Tânia Bacelar	outros	UFPE	sim	06/05/04	-
Vicente Mattos	empresarial	Concreta Incorporação e Construção	não	15/05/07	-
Victor Siaulys	outros	Associação Laramara	não	15/05/07	20/03/09
Virgilio Costa	outros	Fundação Casa Rui Barbosa	não	15/05/07	25/08/09
Viviane Senna	outros	IAS	sim	13/02/03	-
Waldemar Verdi Junior	empresarial	FENABRAVE	não	13/02/03	13/05/07
Walter Torre Jr	empresarial	Torre Engenharia	não	25/08/09	-
Zaire Rezende	outros	PMDB MG	não	15/05/07	25/08/09
Zilda Arns	outros	Pastoral da Criança	não	13/02/03	12/01/10
(-) ainda estavam no CDES em 01/01/2015					

APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTADOS E DE ENTREVISTAS CEDIDAS POR ORDEM ALFABÉTICA

Lista de entrevistados (por ordem alfabética)	Posto (na entrevista)	Posto (motivador da entrevista)
1 Angela Gomes	Secretária Adjunta da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)	Secretária Adjunta da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) entre 2005 e 2013
2 Ana Lúcia Starling (*)	Diretora de Temas Sociais do Ministério do Planejamento	Diretora de Tecnologia e Diálogo Social da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) entre 2005 e 2012
3 Artur Henrique	Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) da cidade de São Paulo	Conselheiro do CDES do núcleo duro em 2010, Presidente da CUT (2006-2012)
4 Clara Ant	Diretora do Instituto Lula	Assessora especial do Presidente Lula
5 Clemente Ganz	Presidente do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)	Conselheiro do CDES do núcleo duro, integrou comitê Gestor do CDES e o Comitê técnico do Observatório da Equidade
6 Jackson De Toni	Coordenador Técnico da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ABDI	Doutor em Ciência Política pelo IPOL/UnB com tese sobre o CNDI
7 Ronaldo Kúfner	Secretário da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)	Diretor de Gestão do CDES, após 2013, assume a Secretaria.
(*) Foram duas entrevistas realizadas uma em 2009 e outra em 2015.		

Lista de entrevistas cedidas (*) (por ordem alfabética)	Posto (motivador da solicitação da entrevista)
1 Ben Ross Schneider	Cientista Político
2 Gilberto de Carvalho	Chefe de gabinete do presidente Lula
3 Mansueto Almeida	Especialista em Política Industrial
4 Neuri Mantovani	Assessor parlamentar das Relações Institucionais da Presidência da República
5 Quintino Severo	Presidente da CUT-RS e Secretário Geral Nacional
6 Luis Furlan	Ex-ministro do MDIC
7 Antonio Sergio Martis Melos	Ex-dirigente MDIC
8 Mario Salerno	Ex-diretor da ABDI

(*) Entrevistas realizadas por Jackson de Toni e gentilmente cedidas para subsidiar este trabalho. As entrevistas foram realizadas para sua tese de doutorado em Ciência Política intitulada "NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos"